

# UTREDNING

## Trøndelag som strategisk enhet?

En teoretisk og empirisk studie av regional utviklingsledelse i Trøndelag

Jan Ole Vanebo  
Erling Bergh

Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Utredning nr 154

Steinkjer 2013



# **Trøndelag som strategisk enhet?**

**En teoretisk og empirisk studie av regional  
utviklingsledelse i Trøndelag**

**Jan Ole Vanebo  
Erling Bergh**

Høgskolen i Nord-Trøndelag  
Utrekning nr 154  
ISBN 978-82-7456-698-9  
ISSN 1504-6354  
Steinkjer 2013



## Forord

Denne rapporten er del av et 2-årig prosjekt med følgende elementer

- Studiet "*Regional utviklingsledelse i et europeisk perspektiv*" (30 studiepoeng)
- Forskningsprosjektet "*Trøndelag som strategisk enhet? - En teoretisk og empirisk studie av regional utviklingsledelse i Trøndelag.*"

Prosjekteiere er Nord-Trøndelag fylkeskommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune.

Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe bestående av:

- Espen Gressetvold, dekan ved Handelshøyskolen i Trondheim, HiST (leder)
- Karen Espelund, fylkesdirektør regional utvikling, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Inge Fornes, administrasjonssjef, Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Per-Arne Godejord, dekan ved avd for ØOL, HiNT
- Elin Rognes Solbu, kommunaldirektør organisasjon, Trondheim kommune
- Morten Wolden, kommunaldirektør kultur og næring, Trondheim kommune

Prosjektet er et delprosjekt under hovedprosjektet «Ny offentlig ledelse».

Hovedansvarlig for rapporten er professor PhD Jan Ole Vanebo, HiNT og seniorrådgiver Erling Bergh, HiNT. Dessuten har førsteamanuensis PhD Tore Malterud, HiNT og høgskolelektor Espen Leirset, HiNT bidratt i deler av arbeidet.

I forskningsprosjektet er inkludert en komparativ studie av regional utviklingsledelse i henholdsvis Trøndelag og regionsamarbeidet *Catalonia Innovation Triangle* i Spania. For denne har Alexander Heichlinger and Oriol Valentí ved EIPA's avdeling i Barcelona utarbeidet en rapport om CIT.

Vi vil rette en stor takk til alle som stilte seg til disposisjon for intervju både i Trøndelag og i CIT.

## Innholdsfortegnelse:

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Innledning og sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>1.2 Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
1.2.1 Teoretisk del.....	5
1.2.2 Spørreundersøkelsen .....	7
1.2.3 Den komparative undersøkelsen .....	8
<b>2. Teoretisk grunnlag</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1. Innledning</b> .....	<b>10</b>
<b>2.2. Strategi.</b> .....	<b>11</b>
2.2.1 Strategibegrepet.....	11
2.2.2 Typer og grader av interessehevding.....	12
2.2.3 Strategi for samfunnsaktører .....	12
<b>2.3 Den strategiske enheten</b> .....	<b>13</b>
2.3.1 Hvorfor satse på regionene som strategiske enheter? .....	13
2.3.2 Regionen som strategisk enhet må ha basis i en <i>administrativ</i> region .....	14
2.3.3 Regioner som strategiske enheter. Institusjonelle utfordringer.....	15
2.3.4 Regionale strategier og deres forankring .....	16
2.3.5 Oppsummering. Regionen som strategisk enhet .....	16
<b>2.4 Strategisk ledelse – regional utviklingsledelse</b> .....	<b>17</b>
2.4.1 Strategisk ledelse – fra visjon til resultat .....	17
2.4.2 Institusjoner. ....	19
2.4.3 Institusjonell kapasitet .....	20
<b>2.5. Regionale strategier</b> .....	<b>22</b>
2.5.1 Mål og målområder for regionale strategier .....	22
2.5.2 Fra regionale <i>utviklingstiltak</i> til regionale <i>strategier</i> .....	23
2.5.3 Strategiske analysemodeller.....	24
2.5.4 Regional <i>strategi</i> i Trøndelag?.....	26
<b>3. Oppfatninger om Trøndelag som strategisk enhet</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1 Metode</b> .....	<b>28</b>
<b>3.2 Trøndelag – en god idé? Hvilken merverdi?</b> .....	<b>28</b>
<b>3.3 Utstrekning av Trøndelag som strategisk enhet</b> .....	<b>29</b>
<b>3.4 Trøndelags strategiske utfordringer</b> .....	<b>31</b>
<b>3.5 Har man noen felles misjon for Trøndelag?</b> .....	<b>33</b>
<b>3.6 Institusjonelle forutsetninger</b> .....	<b>34</b>
3.6.1 Strategiske aktører .....	34
3.6.2 Trondheims rolle.....	35
3.6.3 Strategisk lederskap. Hvem skal reise flagget for et sterkere Trøndelag?.....	37
3.6.4 Ressurser og kunnskap. Attraktivitet.....	38
3.6.5 Fortsatt en god idé?.....	39
<b>3.7 Oppslutning om Trøndelag som strategisk enhet?</b> .....	<b>39</b>
3.7.1 Medias rolle .....	39
3.7.2 Arenaer .....	40

<b>3.8 Resultater .....</b>	<b>40</b>
<b>3.9 Regionalt utviklingsarbeid hvis fylkeskommunen avvikles.....</b>	<b>42</b>
<b>3.10 Trøndelag som strategisk enhet - sammendrag .....</b>	<b>44</b>
<b>4. Komparativ analyse av Trøndelag og CIT.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Catalonia Innovation Triangle (CIT).....</b>	<b>46</b>
<b>4.2 Likheter og ulikheter mellom Trøndelag og CIT .....</b>	<b>49</b>
<b>4.3 Noe å lære? .....</b>	<b>50</b>

Vedlegg 1: Oversikt over de som ble intervjuet i spørreundersøkelsen

Vedlegg 2: Rapport fra EIPA om Strategisk ledelse i CIT og Sant Cugat

Vedlegg 3: Intervjuguide

# Trøndelag som strategisk enhet?

## En teoretisk og empirisk studie av regional utviklingsledelse i Trøndelag

### 1. Innledning og sammendrag

#### 1.1 Innledning

Den foreliggende rapporten har to hovedelementer:

1. En **teoretisk** del, som prøver å klarlegge de viktigste elementene og sammenhengene i et institusjonalisert regionalt utviklingssamarbeid.
2. En **empirisk** del, med *to elementer*. *Det første* er en *spørreundersøkelse* hvor oppfatningen om en rekke av elementene i den teoretiske delen undersøkes hos 29 sentrale utviklingsaktører i Trøndelag.

*Det andre elementet* består av en *komparativ studie* av regionalt samarbeid i henholdsvis *Trøndelag* og *Catalonia Innovation Triangle* (CIT). Her sammenholdes resultatene av den ovennevnte undersøkelsen med en undersøkelse om samarbeidet i CIT, utført av EIPA's avdeling i Barcelona.

#### 1.2 Sammendrag

##### 1.2.1 Teoretisk del

De siste tiår er det gjort mange forsøk på å styrke det regionale samarbeidet i Trøndelag, i form av *Trøndelagsrådet*, *Felles fylkesplan*, *Byer i Midt-Norge* mv. Dette har ikke gitt de resultatene man opprinnelig så for seg. I 2008 nedsatte man *Belboutvalget* for å se hva man kan gjøre for å styrke samarbeidet og få større kraft i regionens arbeid med *næringsutvikling*. Dette løp ut i sanden, og mange spør seg – *hva nå?*

**Hovedformålet** med dette prosjektet er å klargjøre betingelsene for et sterkere samarbeid i Trøndelag. Da må man først avklare hva *formålet* med et slikt samarbeid skal være. En form for samarbeid kan dreie seg om å fremme det *indre* livet i regionen, dvs hvordan man skal ha det sammen, løse praktiske oppgaver sammen osv. Her vil imidlertid Trøndelag komme inn bare som den største på en skala fra lokale til gradvis større samarbeidskonfigurasjoner. Om dette kan føre til noe sterkt *Trøndelags-samarbeid*, er usikkert, og kanskje ikke noe poeng heller, formålet tatt i betraktning. Fokus vil først og fremst være på hva som er praktisk for *den enkelte* kommune.

En annen form for samarbeid, som kanskje bedre fortjener betegnelsen *Trøndelags-samarbeid*, er at man går sammen om å sørge for at *Trøndelag* hevder seg best mulig - *utad*. Her vil fokus være på hva som tjener *regionen*, og dermed også - ideelt

sett - alles *felles* beste. Den ene formen utelukker ikke den andre, men Trøndelags evne til å hevde seg utad bør egentlig anses som overordnet, fordi mange av rammene for regionens indre liv påvirkes av dette. Det foreliggende prosjektet dreier seg om den sistnevnte formen for samarbeid. Et slikt samarbeid kan også virke strukturerende på det innadrettede samarbeidsmangfoldet.

Vi velger altså å sette fokus på *regionen* – Trøndelag – og på dens evne til å hevde seg i forhold til omverdenen. Dette er en **strategisk** utfordring, idet en strategi nettopp er et opplegg for å hevde seg i konkurranse med andre. Regionen framstår tilsvarende som en «**strategisk enhet**». Men hva slags samarbeid kreves for å lykkes som en slik enhet? *Samfunnsaktørene* på regionalt nivå har jo ikke særlig styring med de mange andre aktørene og ressursene som må bidra til slike strategier?

Det er *fylkeskommunen* som har mandat til å lede et fylkes utviklingstiltak, og det er den som må «orkestrere» alle de løst koblede aktørene når strategier skal utvikles og realiseres. Skal man gjøre dette i en region som dekker flere fylker, må det gjøres som et inter-fylkeskommunalt samarbeid blant de respektive fylkeskommunene. Har man dessuten en dominerende storby, må samarbeidsordningen også inkludere denne. Dette trenger ikke å være enkelt. Men en regions utvikling og interesser må uansett ivaretas av dens egne *folkevalgte*, både av hensyn til legitimiteten og for å kunne hente ut det regionale fellesskapets *indre (endogene) drivkraft*, som stadig flere påpeker som viktig.

Folkevalgte samfunnsaktører som kommuner og fylkeskommuner har flere roller. Bl.a. driver de en omfattende tjenesteyting. Det er imidlertid svært lite av denne tjenesteytingen som i seg selv handler om å hevde seg i konkurranse med andre, verken innenfor eller utenfor regionen. Det er først og fremst på følgende *tre områder*, som bare utgjør en marginal del av den samlede ressursbruken, at man er *primært konkurranseorientert*, og har behov for å jobbe strategisk. Dette er 1) næringsutvikling, 2) kampen om statlige ressurser, aktiviteter osv, samt 3) attraktivitet. I denne rapporten legges det mest vekt på næringsutviklingen.

Regional innsats for å fremme **næringsutvikling** kan gjøres ved a) å støtte *bedriftenes strategier*, eller ved b) å støtte og utvikle regionens *næringsrelaterte system* ut fra et overordnet "metaperspektiv" og en *egen strategi* utledet fra dette. Slike næringsrelaterte system omfatter både næringslivet, utdanning og FoU, samt relevante deler av offentlig sektor. Heller ikke her utelukker den ene tilnærmingen den andre, men for at det skal ha en viss retning bør også a) ha utgangspunkt i en form for *regional* strategi. Strategiperspektivet bør altså uansett være ledende. En slik næringsstrategi må ta utgangspunkt i visse *mål*, samt i en strategisk *analyse*. Det foreligger mange gode anvisninger og modeller for strategiutvikling som da kan benyttes.

Samfunnsregioner kan imidlertid ikke fokusere kun på næringsutvikling, men må kombinere dette med **samfunnsutvikling** til en helhetlig *regional utvikling*. Dette gjør strategiprosessene tilsvarende mer krevende, og setter antakelig grenser for hvor

detaljert en helhetlig regional strategi kan være. Men selv om man må ende i et sett med mer eller mindre løst koblede strategier, så bør det uansett være en kobling.

Når det gjelder de strategiske ledelsesprosessene som skal ivareta dette, viser en modellbetraktning at Trøndelag savner viktige elementer. Det mangler bl.a. en dedikert organisasjon og ledelse til å utvikle og holde en slik prosess sammen, samt skape framdrift. Dagens Trøndelagsråd er ikke rigget for en slik oppgave, og har ikke tilstrekkelig *institusjonell kapasitet*.

Den *institusjonelle kapasiteten* er resultat av samvirke mellom visse underliggende faktorer, slik som *kunnskapsressurser*, *relasjonsressurser* og *mobiliseringsevne*. Ved å styrke disse faktorene vil regionens samlede kapasitet for endring og utvikling styrkes. I dette er det viktig med regional *åpenhet*, både utad og innad.

Ved å drøfte disse og andre spørsmål på en strukturert måte, prøver vi å utlede momenter til en vurdering av om et slikt strategisk nivå på det regionale samarbeidet er *mulig*, og hvor vanskelighetene evt ligger. Bare aktørene selv kan foreta den faktiske vurderingen og avgjøre om det er ønskelig og mulig. Hvis det *ikke* er ønskelig eller mulig, må man spørre hvilket formål det regionale samarbeidet da skal ha, dvs hvilke mål man skal jobbe ut fra og hvilke effekter og gevinster man kan forvente. Man bør kanskje også spørre om Trøndelag er en fornuftig *geografi* å samle seg om.

### 1.2.2 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen prøvde vi å finne hva sentrale aktører i Trøndelag mener om det som er nevnt foran. Et hovedresultat er at de *ikke* har noe felles tankesett verken om misjon, mål eller strategier på vegne av Trøndelag som sådan (det vi har kalt "den strategiske enheten"). På de fleste spørsmål ang misjon, mål og strategiske utfordringer, svarer aktørene med å snakke om svært forskjellige ting. Dessuten finner vi veldig få svar som reflekterer det utadrettede blikket som strategier forutsetter.

Dette er trolig en effekt av at man ikke har greid å etablere Trøndelag som noen strategisk enhet i institusjonell forstand, hvor slike felles tankesett kan utvikles. Det er mange utviklingsaktører i Trøndelag, men ikke noe akseptert organ som kan "**orkest-rere**" dem til en strategisk formasjon og til det felles strategiske tankesettet vi etter-spør. Kanskje er mangelen på felles tankesett også noe av *grunnen* til at så ikke har skjedd, dvs at interessene spriker for mye til å kunne etablere en genuin *felles* misjon for Trøndelag. De tre sentrale folkevalgte aktørene – de to fylkeskommunene og Trondheim kommune - synes for tiden løst koblet både institusjonelt og tankemessig. Vi finner dessuten en klar skepsis og reservasjon særlig mellom norddelen og sørdelen av Trøndelag. Man har riktig nok flere formelle møteplasser seg imellom, men ingen fungerer tydelig vis som noe kraftfullt sentrum for utvikling av felles tankesett, strategiutvikling eller strategisk handling på vegne av Trøndelag.

Kanskje er det slik fordi det fungerer greit for de fleste i dagens situasjon. Man får en viss fornemmelse av at mange ikke oppfatter mangelen på strategisk samarbeid som noe påtrengende problem. Dette står imidlertid i kontrast til de til dels entusiastiske



åpningserklæringene fra alle som ble intervjuet om at Trøndelag som strategisk enhet er *en god idé*.

Så kanskje er det slik at alle ønsker å realisere denne idéen, men at man ikke får det til. Hva kan evt sette dette i bevegelse i den ønskede retningen? Svarene peker ganske entydig mot Trondheim kommune. Bare Trondheim kan på en legitim måte ta oppmannsrollen, og ha kraft til å samle Trøndelag til en strategisk enhet. Trondheim har imidlertid valgt å ha sitt hovedfokus andre steder.

De uttalelsene som er gitt om Trondheims betydning som *motor* i regionen understreker viktigheten av ganske snart å finne en mer hensiktsmessig form på samarbeidet i og om Trøndelag. Både den teoretiske delen og intervjumaterialet gir belegg for å mene at Trondheims betydning for Trøndelag vil øke, og at en Trondheimsforankret regional samarbeidsløsning sogar kan bli kritisk viktig hvis det regionale folkevalgte nivået forsvinner. Vi registrerer i den forbindelse at det er svært få av de intervjuede som har tenkt særlig gjennom hva konsekvensen blir for det regionale utviklingsarbeidet i Trøndelag hvis fylkeskommunen legges ned.

### 1.2.3 Den komparative undersøkelsen

Her sammenligner vi Trøndelag med en samarbeidsordning fra 2008 mellom tre kommuner i Spania, kalt **Catalonia Innovation Triangle (CIT)**. Kommunene har til sammen ca 220.000 innbyggere, og har tatt mål av seg til å bli en av Europas ypperste og mest sentrale korridorer for næringsvirksomhet, teknologisk kunnskap og livskvalitet. Med flere universitet og forskningssentre, og 60.000 studenter, har de ambisjon om å hevde seg i den globale kunnskapsbaserte økonomien.

CIT har ikke noen egen permanent eller formelt forankret administrasjon. Samarbeidet er kun basert på gjentatte politiske overenskomster mellom de kommunale myndighetene. Det arbeidet som utføres i deres felles tiltak, gjøres i hovedsak av ansatte i kommunene, og belastes ikke samarbeidets forholdsvis beskjedne budsjett. Samarbeidet bæres primært oppe av enighet og engasjement på det politiske plan.

Det er da også *de personlige relasjonene* mellom ordførere og øvrige politikere som nevnes som de viktigste faktorene for at samarbeidet har lyktes. En annen faktor er at kommunene har *komplementære men ikke-rivaliserende økonomiske profiler*.

En viktig forskjell mellom CIT og Trøndelag er *distriktsproblematikken*. I lille CIT er den antakelig fraværende, mens den i det utstrakte Trøndelag rommer store intereseforskjeller, og gir store utfordringer når man skal samles om felles strategier.

CIT har kanskje flere likheter med *Trondheimsregionen* enn med Trøndelag, bl.a. når det gjelder innbyggertall og samlingen av universiteter og forskningsinstitutt. Men CIT synes å ha større klarhet i sine *internasjonale* ambisjoner enn hva Trondheimsregionen har. Trondheimsregionen har for sin del en helt annen *nasjonal* posisjon enn CIT, og større tyngde når det gjelder nasjonale offentlige institusjoner.

Samarbeidet i CIT har hovedfokus på næringsutvikling og på strategier knyttet til dette. Slik ligner plattformen for CIT litt på den som Belboutvalget arbeidet ut fra. Idéer om å etablere CIT som kommunenes næringsutviklingsselskap basert på *offentlig-privat partnerskap* også i de styrende organer, har også en viss likhet med det forslaget som Belboutvalget presenterte. Legitimitetsproblemet er imidlertid ikke nevnt.

Når det gjelder selve samarbeidsordningene, synes det å ligge et mye større *politisk* engasjement bak dem i CIT enn i Trøndelag. I CIT er det ønske om å utvikle ordningen videre til et større og tettere samarbeid, bl.a. for å hevde seg internasjonalt. I Trøndelag ser samarbeidet ut til å gå motsatt vei, ved at deltakerne trekker seg tilbake til mer lokale samarbeidsordninger og prosjekt, og engasjerer seg mest der. CIT har ønske om å etablere et felles næringsutviklingsselskap, mens man i Trøndelag for ikke lenge siden la et forslag om noe tilsvarende (Belboutvalget) til side.

Det man først og fremst kan lære av CIT-eksempelet, er at positiv vilje og engasjement på politisk toppnivå er en viktig forutsetning for å få et regionalt eller interkommunalt samarbeid til å fungere og gi resultater. Kanskje kan man også lære at det er smart å starte med noen konkrete samarbeidsprosjekt som gir direkte og synlig gevinst både for regionen og for partene. Dermed kan man innkassere noen tidlige seire, og få positivt fortegn på samarbeidet i folks bevissthet. Slike konkrete samarbeid om praktiske oppgaver gir dessuten ofte en snøballeffekt ved at man finner det praktisk å inkludere flere oppgaver. Samarbeidet utvikler seg i en viss forstand *nedenfra*.

Tenker man *strategisk* på vegne av Trøndelag, kan det også være noe å lære av CIT når det gjelder å profilere seg nasjonalt og internasjonalt, og å ha internasjonale ambisjoner.

## 2. Teoretisk grunnlag

### 2.1. Innledning

Hovedformålet med dette prosjektet er å klargjøre hvordan man kan få til et sterkere samarbeid i Trøndelag. Da må man først avklare hva *formålet* med et slikt samarbeid skal være.

*En form for samarbeid kan dreie seg om å fremme det indre livet i regionen, dvs hvordan man skal ha det sammen, løse praktiske oppgaver sammen osv. Her vil imidlertid Trøndelag komme inn bare som den største på en skala fra lokale til gradvis større samarbeidskonfigurasjoner. Om dette kan føre til noe sterkt Trøndelags-samarbeid, er usikkert, og kanskje ikke noe poeng heller, formålet tatt i betraktning. Fokus vil først og fremst være på hva som er praktisk for den enkelte kommune.*

*En annen form for samarbeid, som kanskje bedre fortjener betegnelsen Trøndelags-samarbeid, er at man går sammen om å sørge for at Trøndelag hevder seg best mulig utad. Her vil fokus være på hva som tjener regionen, og dermed også - ideelt sett - alles felles beste. Den ene formen utelukker ikke den andre, men Trøndelags evne til å hevde seg utad bør egentlig anses som overordnet, fordi mange av rammene for regionens indre liv påvirkes av dette. Det foreliggende prosjektet dreier seg om den sistnevnte formen for samarbeid. Et slikt samarbeid kan kanskje også virke strukturende på det innadrettede samarbeidsmangfoldet.*

Vi velger altså å sette fokus på *regionen* – Trøndelag – og på dens evne til å hevde seg i forhold til omverdenen. Dette er en **strategisk** utfordring, idet en strategi nettopp er et opplegg for å hevde seg i konkurranse med andre. Regionen framstår tilsvarende som en «**strategisk enhet**». Men hva slags samarbeid kreves for å lykkes som "strategisk enhet"? *Samfunnsaktørene* på regionalt nivå har jo ikke særlig styring med de mange andre aktørene og ressursene som må bidra til slike strategier?

**Samfunnsregioner** er forskjellig fra *organisasjoner*, ved at de *ikke*, som de sistnevnte, har en overordnet ledelse med makt og myndighet til å forme strategier som er bindende for alle relevante aktører i egen enhet, eller til å styre alle strategisk relevante aktiviteter i den. I samfunnsregioner har vi i stedet *samstyring* mellom flere offentlige myndigheter, med ansvar for ulike oppgaver av betydning for regionens utvikling. Dermed blir strategioppgaven forskjellig fra den vi finner i typiske organisasjoner, f.eks innen business, som mye av dagens strategilitteratur omhandler.

De offentlige myndighetene i en region har altså ingen felles regional ledelse med mandat og myndighet til å samordne deres virksomhet for å fremme *regionens* strategiske interesser. Dessuten står aktørene i privat sektor og sivilsamfunnet relativt fritt til å følge sine egne interesser, uavhengig av det offentliges mål. For å skape en virkningsfull regional utviklingsstrategi kreves det derfor at *noen*, fra dette fragmenterte utgangspunktet, først må *framforhandle* en omforent og legitim regional ledelse.

Deretter må denne ledelsen få viktige aktører i regionen til frivillig å la seg ”*orkestre-re*” av dem, så de spiller sammen om å fremme regionens utvikling. Er man heldig kan man også lykkes i å bli enig om klare og kraftfulle mål og strategier for regionen. Motsatt kan det ende i diffuse kompromisser og intetsigende mål og strategier.

Hvorfor skal så ulike aktører i en region velge å engasjere seg i regionens ve og vel på denne måten? For de *må* jo ikke gjøre det. Svaret må være at det må springe ut av en følelse av **felleskap** innad i regionen, og et ønske om å bidra til å fremme dette fellesskapets ve og vel. Altså en viss indre drivkraft. Men hva er det som skaper slike fellesskap, og hva er utstrekningen av dem? Faller de sammen med fylkesgrenser, statlige regioninndelinger eller lignende? Er f.eks. Trøndelag *ett stort* fellesskap (noe må det kanskje være som gjør at alle føler seg som trøndere?), eller er det bare et antall ulike interesse- og identitetsfellesskap, som deler noen historiske referanser og språklige røtter som i dag er uten reell betydning?

Når denne studien tar for seg regional utvikling i Trøndelag fra et *strategisk* perspektiv, så er det også fordi mye tyder på at dette perspektivet blir viktigere i framtida. Dette skyldes en global trend hvor regionene ses som stadig viktigere bidragsytere til nasjonal økonomisk vekst. Satser man imidlertid sterkere på regionenes egenart og egen vekstevne, blir det fort også mer konkurranse dem imellom, og dermed en mer påtakelig *strategisk* utfordring: hvordan man best mulig kan hevde seg/få suksess<sup>1</sup> i konkurransen med de andre regionene.

## 2.2. Strategi.

### 2.2.1 Strategibegrepet

Strategi bør ses som en type **plan**, dvs som noe vi lager for å *forberede* hva vi må *gjøre* for å oppnå noe (et «mål»). Men det er en spesiell type plan, laget for *en spesiell type utfordringer og betingelser*, nemlig hvor oppgaven innebærer **å hevde egne interesser i møte med andres**. Det spesielle er at man da står overfor andre som også søker å ivareta *sine* interesser, og kanskje aktivt hevder dem *mot våre*, *via egne strategier*. Eller vi må hensynta deres interesser, evt. vinne dem for vår sak.

Strategier lages altså for **sosiale handlingssammenhenger**, hvor vi i stedet for *natur* forholder oss til *aktører* som hevder sine interesser mot våre. Slike handlings-sammenhenger vil ikke ligge fast, men vil skifte med aktørenes trekk, mottrekk, styrke osv. De er prinsipielt dynamisk og rivaliserende, med mer eller mindre ”*spillpreg*”.

Ut fra ovenstående kan en minimumsdefinisjon på strategi være at

---

<sup>1</sup> Suksess innebærer her å skape/skaffe mest mulig - og helst varig - **velstand** og **velferd** for regionens innbyggere, skjønt det kan være ulik oppfatning om hva dette skal bety og om fordelingen.

**en strategi** er et forberedt, intelligent opplegg for å hevde en parts interesser overfor (i konkurranse med) en eller flere andre intelligente parter mht en antatt fordel/gevinst.<sup>2</sup>

Følger vi denne definisjonen, skal "strategi" kun brukes for planer/opplegg knyttet til interessehevding/konkurranse mellom intelligente aktører, hvor egne tiltak for å nå et *mål* (en fordel/gevinst), kan bli møtt av mottiltak fra de andre, som også har interesse knyttet til det *vi* ønsker å oppnå.

Selv om "strategi" er et generelt begrep, som kan brukes både på små og store opplegg, brukes det i praksis mest som betegnelse på større, overordnede opplegg/grep, hvor aktøren mobiliserer sine sentrale energier og ressurser.

### 2.2.2 Typer og grader av interessehevding

Her prøver vi å rendyrke kjerneinnholdet i strategibegrepet, dvs at strategi er noe man bruker i forbindelse med *interessehevding i sosiale handlingssituasjoner*. Men kampen mellom interessentene trenger ikke å være spesielt tilspisset for at vi skal ha med en strategisk situasjon å gjøre. Hvis f.eks. en kommune vil hevde seg som vintersportssted, er det ikke snakk om å utfordre de andre vintersportsstedene til duell, for å bli kvitt dem en gang for alle. Det gjelder å bygge opp sitt eget tilbud slik at det foretrekkes *framfor de andres*, f.eks. ved å være best eller billigst, best tilpasset e.l.

### 2.2.3 Strategi for samfunnsaktører

Økonomisk teori viser at en rekke oppgaver ikke kan løses markedsmessig (blant annet pga *markedssvikt*), og i stedet må ivaretas *kollektivt*, gjennom ordninger organisert og bemyndiget av et fellesskap. Dette begrunner mye av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner, og forklarer hvorfor disse samfunnsaktørene primært driver med virksomhet som *ikke involverer konkurranse*. De er legitime ordninger for utøvelse av *folkestyre*, og for forvaltning av fellesinteresser innenfor sine respektive territorier, og underlagt krav om bl.a. likebehandling og offentlighet. Samfunnsaktører forvalter altså et *samfunnsoppdrag* for sine innbyggere, som særlig handler om interne velferds- og myndighetsoppgaver. *I svært liten grad driver de noe som ligner på konkurranserelatert virksomhet, hvor strategisk tilnærming kunne være aktuell.*

Selv om samfunnsaktører ikke har så mange oppgaver som primært handler om å hevde seg utad, i konkurranse med andre, så har de *noen*. De viktigste er antakelig:

1. *oppgaven med å sikre territoriets næringsgrunnlag (næringsutvikling)*
2. *konkurransen med andre tilsvarende enheter om å få størst mulig andel av statlige og evt andre offentlige midler, utbygginger osv.*
3. *kampen for attraktivitet, for å sikre bosettingen, rekruttering av kompetent arbeidskraft osv i den egne enheten.*

---

<sup>2</sup> En kortere men mindre presis definisjon kan være: "et opplegg for å hevde seg i konkurranse med andre".

De eksterne utfordringene er ganske marginale i forhold til de interne mht ressursinnsats, og byr på en annen logikk enn disse. Strategisk viktige saksområder (f.eks næringsutvikling) flyttes derfor gjerne til egne prosjekter eller enheter utenfor selve hovedvirksomheten, oftest med løs kobling både til denne og seg imellom.

Det vi her har kalt *internt* rettede oppgaver, hvor man ikke konkurrerer med andre, vil i visse sammenhenger like vel kunne ha *strategisk betydning*, f.eks. ved å bidra til territoriets attraktivitet for næringsetablering, bosetting, turisme osv. Slik er det bl.a. med skole, eldreomsorg og kultur.

## 2.3 Den strategiske enheten

Med **strategisk enhet** mener vi den enheten som utvikler og utøver en strategi. Her ser vi spesielt på *samfunnsregioner*, og spør om disse kan forstås og fungere som strategiske enheter, og hva som i så fall kreves.

I *organisatorisk* sammenheng bør vi antakelig avgrense bruken av begrepet "strategisk enhet" til enheter som har:

- *et sjølstendig oppdrag fra de interessentene som opprettet enheten, som skal ivaretas og aktivt hevdes ut mot omverden*
- *klare mål*
- *egen ledelse med tilstrekkelig beslutningsmyndighet over veivalg og ressursbruk*
- *bevisste strategier for virksomheten*
- *egne ressurser, tilpasset oppdraget*

Antakelig bør vi også gjøre gjeldende at *enhver vesentlig strategi bør knyttes til en dedikert organisatorisk enhet/struktur*.

### 2.3.1 Hvorfor satse på regionene som strategiske enheter?

Hva kan egentlig en regional samfunnsaktør bidra med i forhold til regionens næringsliv, og hvilken rolle skal en regional strategi for næringsutvikling evt gå ut på? Betyr det at det offentlige skal lage en *overordnet idé* om at det i regionen skal satses på bestemte sektorer, markeder, produkter osv? Hva skulle i så fall *merverdien* av dette være? Hvorfor ikke la næringslivet selv bestemme hva næringslivet skal satse på, og la en regions næringsstrategi være summen av *næringsaktørenes* strategier?

Ett svar på dette er at næringslivet bygger på en rekke *samfunnsmessige forutsetninger*, så det får en form for **systemkarakter**, som kan påvirkes bl.a. på regionalt nivå<sup>3</sup>. I den nye kunnskapsøkonomien vil f.eks. offentlig utdannings- og FoU-innsats ha stor betydning for næringslivets konkurransekraft, dvs evne til å hevde seg. Man-

---

<sup>3</sup> Spilling angir det samme som begrunnelse for en overordnet *innovasjonspolitik*: "(...) Det sentrale i denne tilnærmingen er at innovasjonsprosesser forstås som interaktive prosesser der foretakenes innovasjonsaktivitet skjer i nært samspill med en rekke aktører og strukturelle forhold. (...) De enkelte foretakenes evne og mulighet til å innovere er dermed avhengig av egenskaper ved dette systemet, og innovasjonspolitikken må følgelig innrettes for å påvirke de forholdene i innovasjonssystemet som har betydning for foretakenes innovasjonsaktivitet." Olav R. Spilling: *Innovasjonspolitik – problemstillinger og utfordringer*, (s 14). (2010) Fagbokforlaget.



ge ser at det faktisk *kan* gi en merverdi om dette formes aktivt og målrettet. Noen synes også å ha lyktes, slik som storbyen *Bilbao* i delregionen Bizkaia i Spania.

På denne måten kan regionene faktisk romme særegne forutsetninger for økonomisk nyskaping og vekst. I flere land er det derfor økt satsing på regionene i den økonomiske utviklingspolitikken. For å utløse den enkelte regions spesifikke næringspotensiale, søkes *generelle* statlige virkemidler i en viss grad avløst av regionalt tilpassede virkemidler på basis av *regionale strategier*. Dette ser vi tydelig i EU's nye satsing på bl.a. "*Territoriell samhörighet*" og "*Smart spesialisering*", noe som etter hvert trolig vil påvirke også norske regioner. Teorier om fordeler med klynge-dannelse, om kulturelle og verdirelaterte forholds betydning for kunnskapsøkonomien osv er noen av elementene som hører med her.

Når det legges økende vekt på regionenes egen evne til å fremme sin økonomiske utvikling, betyr det at de oppfordres til i større grad å agere som strategiske enheter og utvikle strategier. Selv om dette ikke er enkelt, indikerer det uansett at regioner nå kan bli nødt til å ta strategispørsmålet mer seriøst. Noen vil kanskje ha behov for å skjerpe sin forståelse av strategibegrepet, for å kunne utvikle bedre og kanskje mer "egentlige" strategier. De fleste vil antakelig ha behov for å utvikle bedre institusjonelle strukturer for strategisk (sam-)handling.

### 2.3.2 Regionen som strategisk enhet må ha basis i en *administrativ region*

På dette punktet er det behov for å klargjøre **regionbegrepet**. Det brukes nemlig i flere betydninger. Generelt er det et begrep for inndeling av en "*geografi*" i *mellomstore* enheter, noe som kan gjøres for ulike formål og med ulike kriterier. Her er det primært den regionale organiseringen av *de styrende og handlende samfunnsinstitusjonene* vi er ute etter, dvs den såkalte **administrative** regioninndelingen. Hos oss handler dette om **fylkene**. Men hvem skal fronte fylkene som strategiske enheter?

I samfunnsmessige fellesskap vil spørsmål av felles betydning være politiske spørsmål, som må avklares gjennom legitime politiske prosesser og av legitime politiske beslutningstakere. Dette indikerer at kun et legitimt *politisk organ for regionen selv* kan ivareta dens egne overordnede mål og strategier. I Norge er det *fylkeskommunene* som ivaretar denne rollen. De har også et visst handlingsapparat for å ivareta oppgaven. Men de er ikke *autonome* politiske enheter. De er underlagt statlig myndighet, som setter både generelle og sektorvise rammer for deres handlingsrom. Og de har ingen styringsmyndighet i forhold til andre offentlige organer i fylket, som f.eks fylkesmann, kommuner, høyskoler og universiteter. Det er altså innenfor slike betingelser at regionenes strategier må utvikles.

Selv om den administrative regioninndelingen er den viktigste i vår sammenheng, har også andre regiondannelse betydning. Det er f.eks. en stor fordel om en administrativ region også samsvarer med en **funksjonell region**, som betegner et område hvor arbeidsmarked, bosetting og servicetilbud er særlig sammenvevd, og avgrenset mot tilstøtende områder. Ytterligere fordelaktig er det om regionen også utgjør en **identi-**

**tetsregion**, hvor innbyggerne føler tilhørighet til regionen og de andre som bor der (historisk, kulturelt osv). Disse tre regiontypene representerer ulike *integrasjonsmekanismer* mht regiondannelse, som i prinsippet både kan samvirke og motvirke hverandre, og som på ulik vis kan bidra med den omtalte *indre (endogene) drivkraften*, derunder innhold og patriotisme, til regionale strategier.

### 2.3.3 Regioner som strategiske enheter. Institusjonelle utfordringer.

Fylkeskommunene er gitt mandat til å ivareta fylkets utvikling *på plannivå*. Dette betyr imidlertid ikke at den kan instruere fylkets *statlige* aktører, *kommuner* mv til å innrette seg etter fylkeskommunale planer eller strategier i ett og alt. Fylkeskommunene forvalter også økonomiske virkemidler rettet mot regional utvikling, særlig på næringsområdet. Videre har de ansvar for videregående skole, samferdsel og visse kulturtiltak, samt noen andre tjenester. Det er fra denne posisjonen fylkeskommunen skal "*orkestrere*" aktørene i fylket til en strategi for å hevde fylket og dets ve og vel.

En spesiell utfordring oppstår når flere enn *en* myndighet kvalifiserer for den regionale oppmannsrollen, slik vi har definert den. Dette skjer om vi lager en strategisk enhet som består av *to eller flere fylker*. I praksis kan det også skje hvis den har *en dominerende storby* med tyngden av innbyggerne, de viktigste ressursene, og størst innflytelse på viktige områder. Trøndelag har begge utfordringene, med både to fylker og en dominerende storby. Med ulike næringsstrukturer har disse tre til dels ulike interesser og utfordringer, som det kan være krevende å lage en felles strategi for å møte. Skjønt i et regionalt perspektiv er de i stor grad komplementære.

Etter som det her dreier seg om sjølstendige myndigheter, må det, gitt at de ønsker å hevde seg som en felles strategisk enhet, etableres *et særskilt samarbeidsorgan* for dem. Dette vil være en governance-struktur, som partene godtar som *førende* men altså *ikke besluttende*. Helst bør de også opprette en felles organisatorisk enhet som får fullmakt til å *lede* regionen *som strategisk enhet* (hvor også de to andre sektorene i triple helix inngår). I tillegg til politisk ledelse bestående av de tre myndighetenes toppledere, bør antakelig en slik samstyringsenhet også ha egen administrativ ledelse og stab som kan drive arbeidet i praksis. Målet er altså å hevde *Trøndelag*.

Vi vil ha lignende samordningsproblemer også innad i de to andre sektorene i triple helix, når de skal finne en ordning som korresponderer med den politiske. Alternativt kan samarbeidet med dem skje via konferanser eller høringer, men dette vil gi en løsere kobling og dermed en løsere strategisk utviklingsledelse.

At statlige sektormyndigheter har *ulik regional inndeling*, gir også visse utfordringer. Hvis f.eks. en Vegvesenregion dekker flere fylker enn den aktuelle strategiske enheten, kan det ikke forventes at man der vil engasjere seg aktivt i strategiutvikling for bare den ene delen av regionen. En annen statlig virksomhet kan dessuten ha en annen overlapping igjen, og slik "*variabel geometri*" er lite funksjonell når det skal lages samvirkende løsninger, for ikke å si *strategier*, for en region. Hvis for mange



regionalt viktige funksjonsområder organiseres ut i større geometrier, kan den opprinnelige regionen til slutt bli ganske kraftløs.

I dag er det mange som argumenterer for å avvikle fylkeskommunen. Hva som da blir igjen av regional utvikling og regionale strategier, er høyst uklart. Men en slik regional løsning vil neppe kunne vedvare. Regionene rommer tross alt en *iboende* (endogen) *utviklingskraft*, som før eller siden må få oppmerksomhet her til lands. Denne kraften henger igjen sammen med de to andre regiondannelsene vi nevnte, den funksjonelle og den identitetsmessige, og som begge er nært koblet til et *regionalt fellesskap*.

### 2.3.4 Regionale strategier og deres forankring

For at menneskene i et gitt område skal mobilisere for å hevde områdets interesser, må de føle seg som del av et fellesskap, og føle at dets ve og vel *angår* dem. Når et slikt fellesskap så bestemmer seg - *som (organisert) fellesskap* - for bevisst å ville hevde seg på et eller annet felt i forhold til omverdenen, må det de velger å gjøre ha rot i fellesskapet selv og dets selvforståelse.

En slik endringsoppgave vil måtte handle en god del om symbolske og kulturelle, og dermed *emosjonelle*, prosesser. Vi ser f.eks. at *kommunal* identitet kan gi opphav til sterke reaksjoner hvis de utfordres av for eksempel nabokommuner. Hvilken mobiliserende kraft en *regional* identitet kan ha, er vanskelig å vite, men bør kanskje ikke undervurderes? Hvis den rette personen reiser flagget for "Trøndelag", kan det godt hende at mange vil kjenne "*hornmusikk i brystet*" og la seg engasjere.

Forskjellen mellom en administrativ/byråkratisk regional strategi og en fellesskapsforankret (endogen) regional strategi går på hvordan innbyggere og aktører i regionen identifiserer seg både med regionen og strategien, og føler at den angår dem. Dette påvirker hvorvidt de vil agere egennyttig eller uegennyttig i sakens anledning. Derfor er også kommunikative prosesser og symbolske uttrykk for fellesskapet og de mål og verdier som skal gjelde, viktige. Til daglig er det antakelig *lokale og regionale media* som spiller størst rolle for å underbygge den regionale identiteten og evt sette regionale utviklingstema på dagsorden. **Arenaer** hvor man møtes med regionen som ramme for aktiviteter, diskusjoner osv hører også med.

### 2.3.5 Oppsummering. Regionen som strategisk enhet

Foran har vi lagt til grunn at den administrative regionen alltid vil måtte utgjøre basisenheten i en evt regional strategisk enhet, fordi bare den har regionale strukturer for *handling*. Men samtidig er det bare funksjonelle og identitetsmessige bånd som kan gi den forankring og oppslutning i befolkningen. Hvis man har en større funksjons- og identitetsregion (Trøndelag) stykket opp i flere (to) administrative regioner (Nord- og Sør-Trøndelag), bør man lage en *samarbeidende enhet* av de administrative regionene for å kunne utnytte kraften i funksjons- og identitetsregionens større "vi". Dessuten vil man dra nytte av den større regionens økte mangfold og (spesialiserte) ressurser. Her må også en evt dominerende storby (Trondheim) inngå. I så fall må disse aktørene etablere den nødvendige *institusjonelle* overbygning, infrastruktur og res-



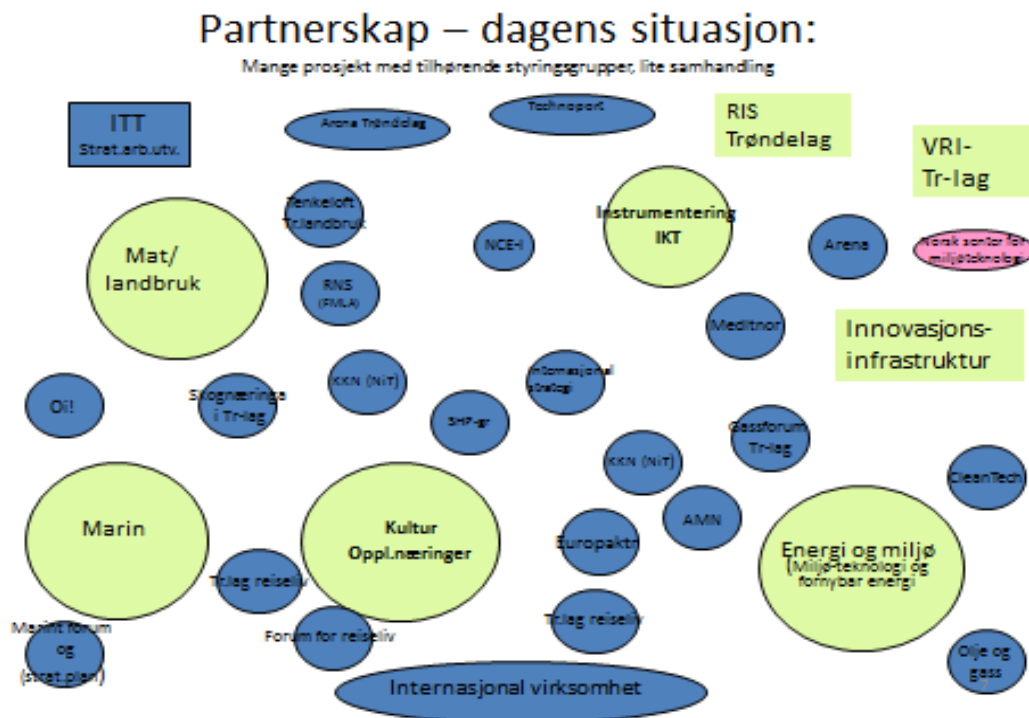
Utgangspunktet er *de strategiske utfordringene* som den strategiske enheten står overfor, og første steg er *den strategiske diagnosen*. Den skjer ofte via SWOT-analyser, og skal klargjøre nåværende strategiske posisjon og strategiske profil.

Neste steg er *strategiutviklingen*, med avklaring av nye strategier og hvilke strategiske midler som skal benyttes i den forbindelse. Dette krever *kreativitet*, og dermed *kreativt lederskap* som beforder dette. Den store utfordringen ligger så i koblingen mellom strategier og strategiske midler (hvordan kan vi hevde oss best mulig med det vi har å spille på?). Til dette må det mobiliseres både *kunnskapsressurser* og *relasjonsressurser*. Stikkordet er **organisering** (institusjonell utforming, implementering og integrering) av ressursene, slik at de virker i samsvar med strategien. *Strategisk kontroll* av hvorvidt resultatene kommer, er også et viktig element i strategisk ledelse, da det ofte er andre aktører som implementerer strategier enn de som designer dem.

Modellen søker å integrere *overblikk*, *innblikk*, *framblikk* og *tilbakeblikk*. Ved å kombinere overblikk og tilbakeblikk vil den strategiske enheten framstå i et historisk perspektiv. Vi ser tidligere handlinger og strategiske aktiviteter, og får et helhetlig bilde av enhetens misjon og strategiske profil. Ved å kombinere innblikk og tilbakeblikk kommer enhetens (regionens) eksistensgrunnlag og strategiske posisjon i fokus. Ved å kombinere overblikk og framblikk kan vi konstruere et bilde av hvordan enheten (regionen) skal se ut i fremtiden, og ved å kombinere innblikk og framblikk kan vi sette opp planer for å bevege enheten (regionen) fra nåsituasjonen til en ønsket fremtidig situasjon. Dette kan vi sammenfatte i nedenstående tabell:

	<b>Tilbakeblikk</b>	<b>Framblikk</b>
<b>Overblikk</b>	Hvem er vi?	Hva er vår visjon og ønskede strategiske posisjon?
<b>Innblikk</b>	Hva er vår misjon og strategiske posisjon?	Hva er våre konkrete strategier og strategiske initiativ?

Modellen av den strategiske ledelsesprosessen (fig 1) gjør det klart at Trøndelag både mangler mange av elementene, og trenger en dedikert organisasjon og ledelse til å utvikle og holde en slik prosess sammen, samt skape framdrift. Dagens Trøndelagsråd er ikke rigget for en slik oppgave. Noe av dette kom også fram i Belboutvalgets utredning, som i hovedsak så på næringsutviklingen. Utvalget viste bl.a. nedenstående figur over relevante aktører, som utvalget mente manglet "orkestrering":



Figur 2. Regionale utviklingsaktører med behov for "orkestrering" (Belboutvalget)

For å takle slike utfordringer, må samarbeidet ha tilstrekkelig *institusjonell kapasitet*, og ikke minst når næringsutviklingen skal kobles med regionens samfunnsutvikling til en *helhetlig* regional strategi. Når Belboutvalget mislyktes, var det nok dels på grunn av at koblingen med samfunnsdimensjonen, og hensynet til legitimitet – som da blir særlig viktig, ikke var god nok ivaretatt. Her er det på sin plass å klargjøre hva vi mener med "institusjoner" og "institusjonell kapasitet".

#### 2.4.2 Institusjoner.

*Institusjoner*<sup>4</sup> er resultat av sosiale prosesser der felles måter å gjøre ting på, stivner over tid for til slutt å bli «måten å gjøre ting på». Dermed får de også en implisitt legitimitet. De er bygd opp omkring normer, regler, prosedyrer og standarder som definerer hva som er korrekte og passende handlinger i ulike sammenhenger, og kan forstås som underforståtte *handlings-* og *beslutningsregler*. Institusjoner har en stabiliserende og delvis konserverende virkning på organisert virksomhet. Vi omgis av mange slike institusjoner, alt fra det å gi hverandre julegaver til mer *organiserte ordninger* for å ivareta viktige samfunnsoppgaver, slik som Stortinget, praksisen med lærlinger, Lånekassen osv.

Det er primært typen "*organisatorisk*" institusjonalisering vi har i tankene når vi snakker om *institusjoner*, *institusjonell kapasitet* osv i vår regionale sammenheng. Hvis

<sup>4</sup> Ordet institusjon kommer av det latinske institutio som betyr å «innrette», og institutum som betyr «innretning» eller «sedvane».

Trøndelag skal kunne fungere som strategisk enhet, må de sentrale aktørene finne en hensiktsmessig institusjonell form for både sitt innbyrdes mellomværende og for samarbeidets operative behov. I følge Scott<sup>5</sup> er det tre hovedelementer (pilarer) som former institusjoner, nemlig *regulative* (lover og regler), *normative* (normer og verdier) og *kognitive/kulturelle* (forståelsesrammer). Dette er elementer man må forholde seg til og ivareta hvis man vil skape et sterkere institusjonelt samarbeid i Trøndelag.

Å skape nye institusjoner krever *institusjonelt entreprenørskap*. For det regionale Trøndelag må dette institusjonelle entreprenørskapet utgå fra, og utøves av, sentrale ledere i de folkevalgte enhetene som deltar. Dette for at den nye institusjonelle ordningen skal få samfunnsmessig forankring og legitimitet.

### 2.4.3 Institusjonell kapasitet

Den institusjonelle kapasiteten er resultat av samvirke mellom visse underliggende faktorer. For Healey et al (1999) er dette *kunnskapsressurser*, *relasjonsressurser* og *mobiliseringsevne*. Styrking av kapasiteten betyr oppgradering av et nettverk av relasjoner mellom aktører i ulike styringsroller, som kopler offentlige organisasjoner med de i privat sektor, tredje sektor osv. For Belboutvalget var dagens situasjon, jfr fig 2, preget av *mange prosjekter med tilhørende styringsgrupper og lite samhandling*.

Utfordringen dreier seg om å utnytte og "orkestrere" disse kunnskaps- og relasjonsressursene bedre, slik at regionens kapasitet til å iverksette kollektiv, strategisk handling styrkes. Healey et al (1999) mener at *åpenhet* en viktig faktor i dette. F.eks. kan den dynamikken som følger av eksternt press, utnyttes strategisk såfremt regionen er åpen for de eksterne impulsene og har kapasitet til å handtere dem.

En slik regional åpenhet har to dimensjoner: en *ekstern* og en *intern*. Eksternt dreier det seg om å være åpen for impulser, kunnskap, ideer og innovasjoner som skjer andre steder, og å være bevisst på å bygge opp *mottaks- og translasjonskapasiteten*, dvs. evnen til å tolke, oversette og tilpasse ny kunnskap. Internt i regionen dreier det seg om vilje og evne til å *dele kunnskap*. Begge deler krever systematisk oppmerksomhet og oppfølging, og i vårt tilfelle at man løfter blikket og forholder seg til dette på strategisk nivå, på vegne av den regionale strategiske enheten (Trøndelag).

Hensynet til åpenhet er en av flere grunner til at ledelsens *kommunikative* funksjon er viktig for den institusjonelle kapasiteten. Det er økende forståelse for at kunnskapen om den sosiale virkeligheten konstrueres sosialt. Dermed vil det ha stor betydning hvordan ledelsen i den strategiske enheten (regionen), i interaksjon med interessentene, formulerer og kommuniserer enhetens mål, skaper tilgang til og evner å anvende kunnskapsressurser som er tilgjengelig i eksterne og interne kunnskapsmiljø.

*Mobiliseringsevnen* avgjør styrken på evnen til å handle strategisk. Den stiller krav til politiske ledelsesprosesser, dvs prosesser rettet mot nøkkelinteressentene (interes-

---

<sup>5</sup> Scott (1995:33) definerer institusjoner på følgende måte: «Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers, cultures, structures and routines..».

senter med stor makt og sterke interesser) i den strategiske enheten. Disse politiske prosessene er primært rettet mot tre mål:

1. Skape en nødvendig *maktbase*
2. Skape et nødvendig *ressursgrunnlag*
3. Skape sosial *motivasjon* blant interessentene

Det er resultatet av dette som bestemmer med hvilken kraft man kan gjennomføre strategiske tiltak for å sikre den strategiske enhetens eksistens. Utfordringen er altså å utvikle en koalisjon med makt og ressurser som deltar aktivt i den strategiske utviklingsprosessen, og som sikrer nok bidrag fra interessentene. Til dette trengs det *kre-ative* personer som er i stand til å forandre en nøytral (eller kanskje lunken) gruppe mennesker til et engasjert fellesskap.

Når vi skal analysere en konkret situasjon, er det viktig å klargjøre hvilke *harmonifelt* og *konfliktfelt* det er i samarbeidsforholdet. Da må vi i tillegg til å bedømme *konfliktnivået* også avklare om man har klare *spilleregler for konflikthåndtering*, og om disse overholdes. Uten slike regler er det lett for at viktige konfliktspørsmål ikke tas opp til avklaring. Hvis for mange konfliktspørsmål skyves under teppet, kan resultatet bli at samarbeidet bare beveger seg på overflaten, eller går "rundt grøten", og bli uten kraft. Man er ikke lenger noe engasjert fellesskap.

Noen faktorer som påvirker konfliktnivået er:

- Hvor stort press utøver den enkelte interessent i koalisjonen for å ivareta egne behov?
- Hvor stor toleranse har den enkelte interessent i forhold til press fra de øvrige interessentene?

Hvorvidt det innkasseres noen gevinster vil også ha betydning for samarbeidet. Gode resultat gir interessentene tillit til den eksisterende ledelsen, og til foretakets evner til å ivareta deres interesser. De kan derfor være villige til å øke sine bidrag, og til å videreutvikle den strategiske enheten. Oppmerksomhet på resultater er derfor viktig.

Samarbeidsordninger vil være avhengig av legitimitet, dvs av ulike former for aksept og godkjenning. Legitimitet kan iht institusjonell teori ha fire former (Scott 1995, Suchman 1995):

- *Pragmatisk* legitimitet oppnås hvis organisasjonen oppfattes å utføre en nyttig funksjon i samfunnet.
- *Legal* legitimitet oppnås hvis organisasjonen opptre iht rettslige fullmakter eller forholder seg til gjeldende lover og regler.
- *Normativ* (moralsk) legitimitet oppnås hvis organisasjonen utøver sin virksomhet i samsvar med allment aksepterte normer.

- *Kognitiv* legitimitet oppnås hvis organisasjonen eller dens virksomhet av ulike grunner «tas for gitt».

Noen typiske konstellasjoner for strategisk samarbeid i en regional partnerskapsmodell kan være:

1. Løst koblet partnerskap (nettverk) mellom offentlige aktører – utelukkende basert på frivillighet, entusiasme og tillit. Slike *ad hoc* konstellasjoner er typisk for aksjoner i bestemte saker. Resultatet kan lett bli mye snakk og lite beslutninger og handlinger. Grunnlaget for legitimitet er *pragmatisk*, dvs på hvilken praktisk nytte man har av samarbeidet.
2. Løst koblet, men *delvis formalisert* partnerskap mellom offentlige aktører, basert på frivillighet og tillit mellom partnerne, med en *politisk paragraf* over samarbeidet. Trøndelagsrådet og CIT (se kap 3) er eksempel på dette. Formaliseringen gir samarbeidet *legal* legitimitet, men man er også avhengig av *pragmatisk* legitimitet. Løst koblede partnerskap av denne typen vil ofte mangle institusjonell kapasitet, pga manglende koordinering og operative ressurser.
3. *Formalisert* partnerskap med tett kobling mellom offentlige aktører, f.eks. Trondheimsregionen eller Innherred samkommune, med et visst overkommunalt preg (som i EU-samarbeidet). Som for 2 når det gjelder legitimitet, men her stiller man sterkere mht institusjonell kapasitet, og mulighetene til å produsere resultater over tid.
4. Løst koblet, men *delvis formalisert* partnerskap mellom offentlige og *private* aktører, basert på frivillighet, entusiasme og tillit. Hvis de skal bidra med noe vesentlig, vil de imidlertid lett få problem med den *legale* legitimiteten. Belboustvalgets forslag til regional næringsorgan ligner på dette.
5. *Formalisert* partnerskap med tett kobling mellom offentlige og *private* aktører. Dette stiller store krav til å balansere ulike logikker, og gir utfordringer mht *legal* legitimitet. CIT ser på en slik konfigurasjon for sitt næringssamarbeid.

## 2.5. Regionale strategier

Her skal vi drøfte hva regionale strategier kan gå ut på. Som allerede nevnt, er det primært på tre områder samfunnsaktører har behov for å engasjere seg i ekstern, konkurransebasert aktivitet, nemlig (1) *næringsutvikling*, (2) *kjempe om statlige og evt andre offentlige midler, utbygginger osv.* og (3) *fremme attraktivitet*. Nedenfor skal vi si litt mer om dette.

### 2.5.1 Mål og målområder for regionale strategier

Hvis vi slår en tenkt sirkel rundt regionen og forestiller oss at den ikke har noen som helst forbindelse med verden utenfor, vil vi raskt innse hvor umulig dette er, og hvor innvevd en region er med sine omgivelser både økonomisk, kulturelt osv. Og vi vil



forstå at det oppstår ulike "handelsbalanser" hvor noen regioner kommer gunstigere ut enn andre. Vi kan også innse at det er mulig å innrette seg annerledes, og hevde seg bedre i konkurransen enn i dag. Jo bedre næringslivet hevder seg på markedene utenfor regionen, og jo bedre bytteforholdet er, jo bedre blir vår egen økonomi og velstand. Etter som markedene i prinsippet er globale, kan vi kalle dette regionenes *globale* strategiske arena.

I et "nasjonalregnskap" for regionen kommer imidlertid også *overføringer* til og fra staten inn. Dessuten påvirker staten andre forhold av betydning for regionens økonomi også, bl.a. ved sin fordeling av statlige investeringer til f.eks. infrastruktur, lokalisering av offentlige tjenesteenheter og virksomheter osv. Når vi innser dette, samt hvor stor del offentlig sektor faktisk utgjør av regionens verdiskaping og sysselsetting, blir det også åpenbart at det er *svært viktig* for en region å hevde sine interesser i forhold til statens disponeringer, reguleringer osv. Dette kan vi kalle regionenes *nasjonale* strategiske arena. Staten framstår her som en slags gunsthaver, som det er viktig å vinne for regionens interesser, noen ganger i konkurranse med andre regioner i landet. Også dette krever strategier.

At det er *attraktivt* å bo og virke i regionen, er et gode for de som bor der. Men det er også viktig for å opprettholde og videreutvikle regionen. Hvis verden utenfor regionen er *mer* attraktiv, vil det ende i netto fraflytting og gradvis reduksjon av den materielle velstanden. En del av dette vil være problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft, og dermed redusert konkurransekraft for deler av næringslivet. Turistene kan også bli færre. Etter som attraktivitet alltid er relativ til hva andre har å by på, ligger det et konkurransemoment her, og dermed en strategisk utfordring. Den kan være relatert *både* til den globale og den nasjonale arenaen.

Nedenfor skal vi først og fremst se på utfordringen knyttet til næringsutvikling, som i praksis er den dominerende strategioppgaven i regionene.

### 2.5.2 Fra regionale utviklingstiltak til regionale strategier

Hvordan kan man på regionalt nivå bidra til at regionens næringsliv hevder seg på den nevnte *globale* arenaen? Skal regionale myndigheter ha et eget, overordnet (meta-)perspektiv – *en strategi* - for hvordan regionens næringsliv bør utvikles, og bruke sin innflytelse og sine virkemidler for å fremme dette, eller skal de bare legge til rette og støtte tiltak etter *bedriftenes* ønske fra sak til sak?

Forutsetningen for det første må i så fall være at regionens myndigheter kan bidra med noe det private næringslivet *ikke* har eller får til på egen hand. Og hva skulle dette være?

Svaret ligger i det nevnte metaperspektivet, som fanger de mange sammenhengene/systemene som næringslivet er innvevd i. Næringslivets suksess avhenger og påvirkes som nevnt stadig mer av tilstøtende og overliggende *system* i alle ledd av verdikjeden, som bedriftene selv ikke nødvendigvis overblikker eller kan handtere. Regionale myndigheter kan derimot både bidra med systemoversikt og ha inngrep med



elementer i systemet slik at det kan tilpasses det regionale næringslivets behov, f.eks. innen undervisning og kompetanse. Det er ut fra dette system-/metaperspektivet at regionale strategier evt kan gå videre og anviser *strategier på overordnet nivå* for det regionale næringslivet, slik at innsatsen får en felles, forsterkende retning. Og som aktører på systemnivå kan de etablere ulike ordninger for å *fremme* strategiene.

Det er når regionale myndigheter og aktører går fra situasjonsbestemte enkelttiltak, til å handle ut fra egendefinerte metaperspektiv, at vi går fra tiltak for å **fremme/støtte regional utvikling**, til en **regional utviklingsstrategi**. Mens det første er svært utbredt hos samfunnsaktører her til lands, synes det siste å være mer sjelden.

### 2.5.3 Strategiske analysemodeller

For å kalles utviklingsstrategi bør et evt slikt opplegg være basert på en **strategisk analyse**, dvs en analyse av så vel muligheter som trusler i de aktuelle markedene, samt av evnen hos regionens næringsliv til å kunne hevde seg på disse markedene. Grunnmodellen for dette er *SWOT-analysen*, og det er særlig de faktorene som den regionale strategiske enheten kan bidra med, "orkestrere" osv som må fokuseres.

Hovedinnholdet vil imidlertid være å klarlegge hva som er regionens fortrinn og posisjon (aktiva, næringer, bransjer, bedrifter) i forhold eksterne markeder, og mulighetene for å hevde seg bedre i framtida. Målet med dette er - i denne sammenhengen - å finne fram til områder med størst potensiale, som man deretter skal bruke regionens begrensede ressurser til å løfte fram gjennom programmer og partnerskap.

SWOT-analysen kan brukes til en *innledende* klargjøring av en regions næringsmessige situasjon både generelt og for ulike næringer og bransjer. Analysen kan utvikles videre ved hjelp av f.eks. Michael Porter's generelle modell for markedskonkurranse<sup>6</sup>, og føres videre i en *verdikjedeanalyse*. Porter har også utviklet den mye brukte "*diamantmodellen*"<sup>7</sup> (nedenfor), som viser de viktigste sammenhengene og forutsetningene for et vellykket *næringsmiljø*, og som er mye brukt på regionalt nivå:

---

<sup>6</sup> M. Porter: *Konkurransefortrinn*. (1992) TANO

<sup>7</sup> Originalmodellen er å finne i M Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. (1990) Free Press

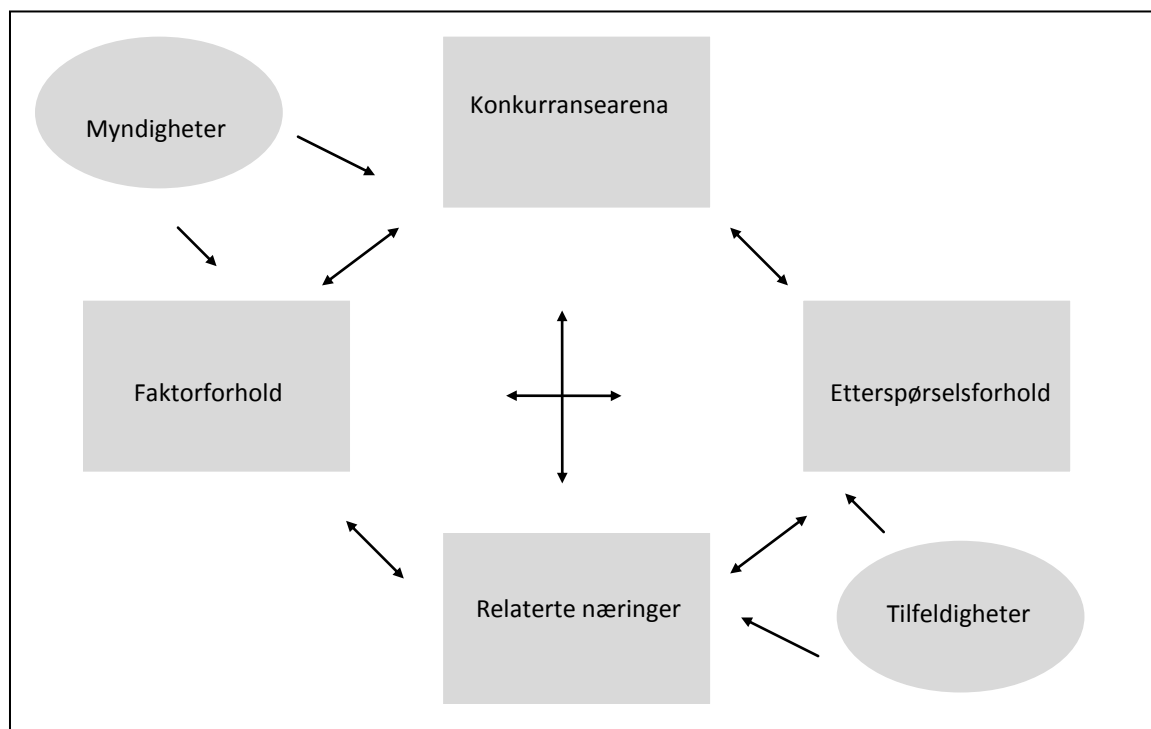


Fig 3. Michael Porter's "diamantmodell"

Regionale utviklingsaktører kan *støtte* bedrifter eller bransjer i egen region langs de fleste av de aktuelle strategiske utviklingsveiene som modellene anviser, i den grad det ikke støter an mot konkurranselovgivingen. Mye av dagens næringsarbeid i regionene går da også ut på slike støtte- og tilretteleggingstiltak, som vil kunne ha stor betydning for de enkelte *bedriftenes* utvikling og suksess, og dermed for det vi kan kalle *regional* utvikling og suksess på det økonomiske området. Et slikt næringsarbeid kan være basert på bestemte generelle *policy'er* eller *politikker*, som f.eks. angir at støtte primært skal gis til bedrifter av en viss størrelse, bare til eksportbedrifter, til oppstartbedrifter i en viss tid osv. Men dersom det *bare* dreier seg om å støtte private enkeltbedrifters eller bransjers egendefinerte strategier, kan dette som nevnt neppe utgjøre noen *regional* strategi.

*Regionale myndigheter kan altså godt fremme regional utvikling uten å ha egne substansielle (regionale) strategier.*

De senere årene er det blitt stadig mer aktuelt å sette fokus på kunnskapsproduksjonen og på kunnskapens evne til å oppgradere bedrifters og bransjers konkurransevne. Hvis kunnskap og forskning rett og slett blir den viktigste innsatsfaktoren i ulike næringer, vil næringene til en viss grad defineres av sine primære kunnskapskilder

eller *kunnskapsnav*<sup>8</sup>. Svært ofte kan en bestemt kunnskap, slik som bioteknologi, nanoteknologi osv, underbygge mange næringer. Dette gir de tunge universitets- og forskningssentrene sentral betydning. På regionalt nivå vil derfor strategier basert på *kunnskap i sentrum* kunne bli stadig mer aktuelt.

Kunnskapsnavenes betydning vil åpenbart forsterkes, men antallet som virkelig kan hevde seg vil samtidig bli færre. De strategiske enhetene med *sterkest* kunnskapsnav vil ha fortrinn, og tilrettelegging for dette vil bli et stadig viktigere element i regionale strategier, ikke minst på det vi har kalt den *nasjonale* arena. Men det gjelder også å *utnytte* kunnskapen i produktiv virksomhet, og her vil regionens strategier spille en viktig rolle i å skape *strukturer for samspill*.

For å kvalifisere som regional *strategi* er det imidlertid ikke nok kun å satse uspesifisert på regionens universitet eller FoU-virksomhet (NTNU, Sintef), og *håpe* på en slags *massevirkning* av dette, dvs at det nødvendigvis må resultere i en eller flere Petter Smart'er som så vil skape økonomisk suksess på ett eller annet område. En ekte regional strategi må angi en *retning* for regionens innsats, og lage et konkret opplegg (en strategi) for hvordan man skal hevde seg i hvilken konkurranse osv.

Til syvende og sist er det mange elementer som skal spille sammen i en region for å skape konkurransekraft/-fortrinn for næringslivet. *Kitson & al*<sup>9</sup> understreker imidlertid at det ikke er nok med bare *intern tilrettelegging*. Regionens varer og tjenester skal også *ettespørres* i markedet, og her handler det om å hevde seg i konkurranse med andre. Det er dette strategier lages for, i følge Pearce II & Robinson Jr:

*"A strategy reflects a company's awareness of how, when, and where it should compete; against whom it should compete, and for what purposes it should compete."*<sup>10</sup>

Her må hele tankesettet være *eksternt* orientert, og aktivitetenes relevans må vurderes ut fra deres bidrag til virksomhetens konkurransekraft. Det kreves også et lederskap som er innovativt og handlekraftig i forhold til marked og omverden for øvrig. Og her er det bare resultatene her som kan fortelle hvor godt man hevder seg.

## 2.5.4 Regional strategi i Trøndelag?

Her skal det ikke gis noen anvisning for hva en strategi for Trøndelag bør være. I stedet har vi pekt på noen problemstillinger som bør avklares for å se om det i det hele tatt er grunnlag for å snakke om noen slik strategi. For kanskje er det ikke det?

Kanskje bør man rigge ned idéen om en overgripende strategi for regionen som helhet, dvs en strategi som integrerer både samfunnsmessige og næringsmessige interesser og mål? Hvis dette skulle bli konklusjonen, ville det i og for seg være avklarende. Samtidig ville det kreve at man kom opp med en *ny forståelse og nye begrep*

<sup>8</sup> Se Reve & Sasson: *Et kunnskapsbasert Norge*. (2012) Universitetsforlaget

<sup>9</sup> Martin, Kitson & Tyler: *"Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?"* i boka Martin, Kitson & Tyler (eds): *"Regional Competitiveness"* (2006) Routledge.

<sup>10</sup> Pearce II, Robinson Jr: *Formulation, Implementation, and Control of Competitive Strategy*. (1991) Irwin, s. 3

for det arbeidet man rent faktisk gjør for regional utvikling. For man vil jo gjerne at det skal være et visst system i det, og ikke bare tilfeldige tiltak.

Men hva skulle *den organiserende idéen* bak tiltakene være hvis den ikke er en regional *strategi* for Trøndelag? Dreier det seg kanskje om et sett med *delstrategier*, som bare er løst koblet i en eller annen dimensjon, - men *hvilken*? Eller dreier det seg bare om *støtte* til de aktørene og næringene som ber om det, uten noen *helhetlig* idé bak i det hele tatt? Vi har jo tidligere pekt på at man kan fremme regional utvikling på denne måten, dvs uten å basere seg på en *regional strategi*.

I forlengelsen av dette kan vi også spørre om hvorvidt det er *Trøndelag* som rent faktisk er *den organiserende geografien* i det regionale utviklingsarbeidet, eller om det heller er *skiftende* distriktskonstellasjoner? Og avhengig av hva man konkluderer i avsnittene foran, kan man spørre hvor relevant Trøndelagsperspektivet *egentlig* er for trøndernes evne til å hevde seg? Finnes det noe felles trøndersk tankesett her?

Det man imidlertid ikke kan se bort fra i noen av disse problemstillingene, er *Trondheims* sentrale og sterkt økende betydning som motor for utviklingen i det området vi kaller Trøndelag. Trondheim har allerede ca 40% av befolkningen og ca 50% av sysselsettingen. Kanskje den viktigste utfordringen i tiden som kommer, er å finne en utviklingsformasjon for Trøndelag som gjør konstruktivt nytte av dette, samt å skrive inn Trondheims rolle i den framtidige utviklingen for alle deler av Trøndelag, både symbolsk og funksjonelt.

*Man kan heller ikke se bort fra at regionene faktisk kan bli generelt viktigere som utviklingsenheter i framtida, bl.a. som følge av EU's utviklings- og regionalpolitikk. Behovet for regional samling og regionale strategier vil snarere øke enn minke.*

Den spørreundersøkelsen som det rapporteres fra nedenfor, gir et visst inntrykk av hva som er oppfatningene om disse spørsmålene hos sentrale aktører i Trøndelag.

### 3. Oppfatninger om Trøndelag som strategisk enhet

I dette kapitlet gjøres det rede for resultatene fra den spørreundersøkelsen som ble nevnt i avsnitt 1.3. Her undersøkte vi oppfatningen hos 29 sentrale utviklingsaktører i Trøndelag (navneliste i vedlegg 1) om mange av elementene i den teoretiske delen.

#### 3.1 Metode

Etter som vi her er *på leting* etter viktige elementer i en regional utviklingsledelse, var intervjurunden utformet som åpent spørrende («eksplorativ»). Intervjuguiden ble tilpasset i løpet av de første intervjuene, og var deretter som vist i vedlegg 3.

I intervjuene var vi ikke ute etter intervjuobjektens teoretiske forståelse av begrepene "strategi", "strategisk enhet" osv. De teoretiske konstruksjonene som ble utledet i kap 2, ble primært brukt som referansepunkter. Hovedformålet var å klarlegge de intervjuedes *umiddelbare* oppfatning og resonnement om Trøndelagsregionen som en felles enhet og aktør.

Utvalget ble gjort blant personer som ble vurdert som sentrale utviklingsaktører i Trøndelag, de fleste med posisjoner i *triple helix* virksomhet. Dessuten var det noen fra *medievirksomheter*, etter som medienes rolle var ett av temaene i undersøkelsen.

Det ble forsøkt å balansere utvalget i forhold til kjønn og geografi, det siste særlig i forhold til Sør- og Nord-Trøndelag, samt Trondheim. Når det gjelder politikere, ble det også forsøkt å oppnå en viss partimessig balanse.

Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet februar – mai 2013, oftest med en eller to intervjuere. Det ble gjort opptak av intervjuene, som senere ble transkribert.

#### 3.2 Trøndelag – en god idé? Hvilken merverdi?

Vi prøvde å fange intervjuobjektens umiddelbare oppfatning om Trøndelag som strategisk enhet ved allerede helt i starten å spørre om de synes dette er *en god idé*? Dvs om man i større grad bør samles om å hevde Trøndelag utad? Hvis svaret var ja, ba vi om synspunkt på hva *merverdien* i så fall vil være. En indirekte sjekk ble gjort ved senere å spørre om hvorvidt en mer samlet opptreden fra et «forent» Trøndelag ville få applaus fra folk i regionen.

Så godt som alle ga klart uttrykk for at Trøndelag er en god idé, selv om noen hadde visse forbehold. Flere mente at visse ting må endres først, så en sterkere samling ikke favoriserer noen deler av Trøndelag på bekostning av andre. Det var også noen som mente at dette var en bedre idé før *Forvaltningsreformen i 2005*, mens man ennå hadde håp om at de 19 fylkeskommunene skulle erstattes av 5 – 10 kraftfulle regioner. Da kunne det gitt uttelling på strategisk nivå både ved forenkling av besluttingsstrukturer og ved at regionale myndigheter fikk en større oppgaveportefølje. Én mente at det er bra som det er, men var ikke negativ til mer samling om Trøndelag.

Av de som kommenterte det, hadde *alle* tro på at en sterkere samling om Trøndelag vil få applaus fra de som bor og virker i regionen. Folk vil like at man ved samlet innsats greier å hevde Trøndelag sterkere utad. Og dessuten: «*Jeg tror folk skjønnes når de ser at NT kjemper mot ST eller motsatt, for å prøve å forpurre, og tror at de får det bedre selv hvis de klarer å trykke den andre ned.*»

Gitt at det gjøres fornuftig og balansert, syntes altså alle å applaudere sterkere samarbeid for å hevde Trøndelag. Men hva *merverdien* av dette vil være, hadde nesten ingen noe tydelig svar på. Noen pekte riktig nok på at intern enighet er en forutsetning for å oppnå noe hos sentrale myndigheter. «Kjøttvekt» ble også nevnt av enkelte, primært relatert til kampen om statlige ressurser, etter som vi dermed «(...) *blir sterkere når vi kommer til hovedstaden*». Det var *en* som nevnte at det også internasjonalt er et poeng å representere en region av en viss størrelse og et næringsliv av en viss tyngde. De få kommentarene som ble gitt om merverdi, gikk m.a.o. primært på forhandlingstyngde. Ingen kommenterte imidlertid hva som gir vekt på de områdene det er aktuelt å konkurrere på. En kommentar som *ikke* gjaldt forhandlingstyngde, gikk på at man i et mer samlet Trøndelag fikk muligheten til å koble sammen desto flere ulike ledd i verdikjedene, særlig mellom kunnskapsmiljøet i Trondheim og produksjonsvirksomheten i distriktene.

Selv om det ikke kom så mange svar på det *direkte* spørsmålet om merverdi, fikk vi *indirekte* en del svar via andre spørsmål. Mange kom da inn på at økt samarbeid og enklere beslutningsstrukturer vil kunne gi bedre utnyttelse av den ressursrikdommen vi har i et samlet Trøndelag. Mye kretset om koblingen mellom NTNU/Sintef og næringslivet, som mange mente da kunne styrkes. Dette var imidlertid svært generelle synspunkt, som må stilles opp mot en ganske påfallende mangel på oppfatning om hva en evt regional strategi for Trøndelag skulle gå ut på og gi som resultat.

Det er viktig å tolke svarene i denne undersøkelsen med forsiktighet. Mangelen på klare oppfatninger om Trøndelags strategiske mål, utfordringer osv, kan nemlig skyldes at man sjelden deltar i spesifikke drøftinger om dette. Da vil man ikke ha vært med i noen felles meningsdannelse og –formulering om temaet, og vil lete etter eksplisitte formuleringer, eksempler osv i en intervjusituasjon. Vi viser bl.a. i avsnitt 3.8 *Resultater* at *havbruk* er et område hvor vi ser tilløp til regional strategisk tenking, mens det nesten ikke er noen oppfatning og rapportering om dette i de direkte spørsmålene om strategier.

### **3.3 Utstrekning av Trøndelag som strategisk enhet.**

Intervjuobjektene ble bedt om å vurdere utstrekningen av Trøndelag som strategisk enhet i et framtidsperspektiv, uavhengig av dagens inndeling og grenser. Allerede regionreformen omkring 2005 aktualiserte en annen inndeling av de folkevalgte regionene enn den nåværende. Vi har også sett at staten tar i bruk skiftende regioninndelinger for sin egen virksomhet, og i flere tilfeller latt Trøndelagsfylkene inngå i regionen "Midt-Norge", sammen med Møre & Romsdal.

Spørsmålet var: *hvilken utstrekning bør den strategiske enheten som Trøndelag inngår i, ha?*

De aller fleste intervjuobjektene mente at det primært er næringshensyn som tilsier en evt regionutvidelse, og da mest sørover mot Møre & Romsdal. Men det er også andre funksjonelle forhold som virker utvidende: "*Det som binder sammen funksjonelt er Trondheim og universitetet*". Da betyr Trondheim noe mer enn bare det næringsmessige. Andre funksjoner som orienterer områder utenfor Trøndelag mot Trondheim, kom ikke fram i intervjuene. Men det går an å tenke både på kulturinstitusjoner og St Olavs Hospital. Uansett står Trondheim svært sentralt hos alle intervjuobjektene når det gjelder Trøndelags strategiske posisjon og tiltrekningskraft. Og hvis det er Trondheims influensområde som stadig sterkere vil definere hvem som hører sammen på regionalt nivå, gir det antakelig mer mening å snakke om *Trondheimsregionen* enn om Trøndelag. Trondheim har imidlertid valgt å bruke begrepet "*Trondheimsregionen*" om samarbeidet med sine 11 nærmest omkringliggende kommuner, noe som vanskeliggjør å bruke det i en større regional sammenheng.

På næringsområdet er det særlig olje- og gassvirksomheten som de senere tiår har ført til tette næringsrelasjoner med Møre & Romsdal. Tilknytningen til Nordmøre/Kristiansund ble nevnt av de aller fleste, men flere pekte også på Romsdal og Sunnmøre. Noen nevnte næringsforbindelser med områder lengst sør i Nordland, samt grenseområder i Hedmark, men de så ikke på disse som særlig tunge bidrag til en strategisk enhet. Til slutt var det noen få som mente at et nærmere samarbeid med Jämtland er interessant, men inkludering av Jämtland i en *strategisk enhet* med Trøndelag er nok, av ulike grunner, vanskelig å se for seg.

Svært få argumenterte for regionutvidelse av hensyn til den *nasjonale* strategiske arenaen, dvs hvordan dette kunne bidra til økt "kjøttvekt" eller forhandlingskraft overfor staten. Kan f.eks. inkludering av større eller mindre deler av Nordland gi andre fordeler her enn hva Møre & Romsdal vil gi? Ingen vurderte en evt utvidelse i forhold til det tredje strategiske området, dvs *attraktivitet*.

*Identitetsdimensjonen* ble også vurdert. Halvt på spøk og halvt på alvor konkluderte mange med at framtidens strategiske enhet bør omfatte "alle som heier på Rosenborg". Dette illustrerer for så vidt det momentet som ble nevnt foran, at Trondheims influensområde har sterk innflytelse på hvem som hører med i vår region, både mht interessefellesskap og symbolsk fellesskap.

Etter hvert kom imidlertid identitetsdimensjonen, ofte som en ettertanke, opp hos mange som et avgjørende *hinder* for en vesentlig utvidelse av Trøndelag sørover. Av de mange som kommenterte dette, mente riktig nok alle at det er et visst identitetsfellesskap mellom nordmøringer og trøndere. Slik er det derimot ikke med resten av Møre & Romsdal, hvor det dessuten ofte er sterke stridigheter internt. Flere av intervjuobjektene ble betenkt ved tanken på å få "fogderistriden" med på kjøpet.

Nå er det som nevnt en kjensgjerning at staten har benyttet *Midt-Norge* – bestående av Trøndelag og Møre & Romsdal - som regional enhet for flere av sine virksomhetsområder. Flere av intervjuobjektene som har erfaring med dette, har positive erfaringer. Regionen deles da gjerne i mindre underenheter, som typisk følger fylkesgrensene. I visse sammenhenger kan man da stå sammen utad, i kampen om ressurser osv, og så fordele gevinsten innad mellom fylkene, som hver for seg fordeler internt, uten innblanding av de andre. Det får m.a.o. et visst preg av strategisk *allianse*. Å gå sammen med hele eller deler av Møre & Romsdal i en *strategisk enhet* er imidlertid noe annet, og noe de fleste som nevnt var skeptisk til.

### 3.4 Trøndelags strategiske utfordringer

I kapittel 2 drøftet vi både strategibegrepet og hva regionale strategier bør handle om. Utgangspunktet er at en strategi er et opplegg (en plan) for hvordan den strategiske enheten skal hevde seg i forhold til sine omgivelser. Det spesifikt *strategiske* i en strategi blir da det som reflekterer virksomhetens "(...) *awareness of how, when, and where it should compete; against whom it should compete, and for what purposes it should compete.*"<sup>11</sup> Det betyr at hele tankesettet må være *eksternt* orientert, og at aktivitetenes relevans må vurderes i forhold til deres bidrag til virksomhetens konkurransekraft. Dette er kanskje en uvant presis forståelse av strategi for mange, jfr vår oppfatning innledningsvis om at strategibegrepet ofte brukes upresist. Men det er altså denne forståelsen vi tar utgangspunkt i her.

I kapittel 2 ble det også skissert en inndeling av samfunnsaktørers *strategiske* fokusområder: (1) *næringsutvikling*, (2) *kjempe om statlige og evt andre offentlige midler, utbygginger osv.* og (3) *fremme attraktivitet*. Av disse konsentrerte vi oss mest om næringsutvikling, og et sentralt punkt i drøftingen var om regionale myndigheter her skal ha noen egen, overordnet *regional* strategi, eller om de skal nøye seg med å støtte *bedriftenes* strategier. Hvis de først skal ha en *egen*, overordnet strategi for regionen, må denne, som enhver strategi, bygge på en strategisk analyse og ha et eksternt og konkurranse relatert utgangspunkt. Tar de derimot en *støttende* rolle, vil de primært forholde seg til bedriftene og *deres* strategier, og respondere på de støttebehov bedriftene presenterer. Fokus blir da i større grad rettet mot *interne* forhold i regionen, bl.a. mot å holde kanalene i triple helix velsmurt *for næringslivet*.

Intervjumaterialet viser at det er *den støttende rollen* som dominerer i utfordringsbildet hos de sentrale samfunnsaktørene i Trøndelag. Det bare noen ganske få som snakker om noe som ligner på en *overordnet Trøndelagsstrategi*, eller på strategiske *utfordringer* i dette perspektivet. Flere har riktig nok tanker om at Trøndelag med sin ressursrikdom og sitt universitets- og forskningsmiljø har et unikt utgangspunkt for å bli noe stort i verden. Men ingen peker konkret på hvilket område eller hvilken konkurransearena det skal skje på, eller utfordringer knyttet til dette. Og hvis de sentrale samfunnsaktørene ikke har tanker om noen bestemt strategi for å hevde *Trøndelag* i

---

<sup>11</sup> Pearce II, Robinson Jr: *Formulation, Implementation, and Control of Competitive Strategy*. (1991) Irwin, s. 3



verden, blir også tanken om Trøndelag som *strategisk* enhet uten innhold. Foran visste vi at det også er liten klarhet i hva merverdien ved en slik felles satsing for å hevde Trøndelag vil være. Det er altså ingen klar sammenheng mellom de spontane åpningserklæringene om at Trøndelag som strategisk enhet er en god idé og den praktiske videreføringen. Dette støtter de vurderingene som ble utledet i kap 2 om at en *overordnet strategi* er vanskelig å etablere for samfunnsregioner, og at man i beste fall kan komme opp med et antall mer eller mindre løst koblete *delstrategier*. I vårt tilfelle synes det som om heller ikke det siste er tilfelle, gitt det strategibegrepet vi legger til grunn. Med fravær av en slik regional strategi, står man igjen med det vi har kalt en *støttende rolle*, basert på et sett *policy'er* med ulike begrunnelse.

Leser man materialet i lys av den *støttende* rollen, så er intervjuobjektene først og fremst opptatt av at man må fremme samspillet mellom næringslivet og kunnskapsmiljøene, særlig i Trondheim. Dette er kanskje den viktigste utfordringen. Mange bruker for øvrig mye tid på å fortelle om de mange områdene hvor Trøndelag har gode forutsetninger for å hevde seg, gitt at vi får dette samspillet til å fungere og får tilgang til kapital osv. Her nevnes særlig olje og gass, samt havbruk, men også vindkraft, kommersialisering av teknologi, landbruk, mineraler og turisme. Den nye kampflybasen på Ørlandet ses også som en unik ressurs. Det er i det hele et sterkt fokus på *ressursene*, og lite på *markedene*, når vi spør om de strategiske utfordringene.

Det synes å være en generell oppfatning om at hvis man bare får koblet de ulike næringssektorene godt nok sammen med NTNU og Sintef i former for *kunnskapsnav*, så vil suksessen komme. Tilsvarende peker mange på mulighetene som ligger i knopp-skyting fra FoU-miljøene, dvs i former for gründervirksomhet. Utfordringen er hvordan man skal få det til i større grad enn nå. Man kan på den ene siden fokusere på de enkelte *aktørene* og deres kreativitet, innovasjoner og start-ups, og på den andre siden på *strukturene*, som fremmer relasjoner, interaksjon og gir "positive eksternaliteter" på industrinivå. Intervjumaterialet tyder ikke på noen felles oppfatning om hvor de største utfordringene eller mulighetene ligger. En tredje mulighet er å fokusere på bestemte *flaskehals*er i bedriftenes verdikjeder, slik som kompetanse, kapital, energi osv. Dette kommenteres senere.

Uttalelsene knyttet til den støttende rollen gir altså ingen klar retning som kan tyde på konsensus om konkrete prioriteringer eller "grep". Noen få pekte også på at det kanskje ikke er ønskelig heller, at man ikke bør satse for ensidig, "*for det vil alltid være en underskog av masse andre ting også*", som det er viktig å ha med.

Skal man imidlertid få utnyttet alle de mulighetene som nevnes, kreves det at nærings- og samfunnsutvikling spiller sammen. *Attraktivitet* er ett av de samfunnsmessige aspektene som mange mener er viktig da. Kommunikasjonene nevnes også av mange som strategisk viktig. Slik sniker behovet for å ta visse *overordnede* grep seg inn like vel. Man "(...) *må få en felles overordnet plan, som man kan forholde seg til, og ha som retningsgivende*".

Intervjuobjektene er som vi ser i liten grad *konkrete* med hensyn til hva som trengs av strategier eller støttende utviklingsvirksomhet, eller særlig analytiske mht det strategiske. En synes å ha gjort samme observasjon selv: *"Jeg har inntrykk av at de internasjonale strategiene blir ganske tilfeldige, ved at noen dukker bortti ett eller annet, og så blir det politisk backing for å gjøre noe. Mens man kanskje ikke er så veldig analytisk på hva det egentlig er man burde ha sett etter, og lagt opp et langsiktig arbeid"*. Noe av forklaringen ligger kanskje i at: *«I det regionale utviklingsarbeidet har vi hatt en kombinasjon av dårlige mål og mangelfulle prosesser»*.

Det var få kommentarer om strategiske utfordringer knyttet til (2) *kjempe om statlige og evt andre offentlige midler, utbygginger osv.* og (3) *fremme attraktivitet* i denne sammenhengen. Når vi senere spør om *resultater* (pkt 3.8), snur dette, og man viser nesten utelukkende til (2).

I sum viser intervjuene veldig sprikende oppfatninger om hva en evt Trøndelagsstrategi skal handle om, og om man i det hele tatt bør ha noen slik strategi. Det betyr nødvendigvis ikke at enkelte av disse aktørene ikke kan ha strategier på bestemte områder. Men noe *felles* og *helhetlig* tankesett på vegne av *Trøndelag* er det ikke mulig å finne. Hva med en felles *misjon* for Trøndelag?

### 3.5 Har man noen felles misjon for Trøndelag?

Blant de som svarer eksplisitt på dette spørsmålet, mener de aller fleste at man *ikke* har noen felles misjon for Trøndelag. Noen sier det rett ut. En er sikker på at den bør kunne finnes, men at man ikke er der ennå. En annen har ikke vært her lenge nok til å ha oppdaget den. Flere er enig i at man er samkjørt på en rekke ting, men mener at det er for tilfeldig hva det handler om, og at det i alle fall ikke summerer seg opp til noen helhetlig og felles misjon for å hevde Trøndelags interesser eksternt. En mener at det her *"spriker i alle retninger"*.

Noen få mener derimot at man *har* en slik misjon, i form av *Felles fylkesplan*, men flere av dem innrømmer at denne har mindre betydning nå enn før. Dessuten at *"det ble veldig fragmentert, ved at alle skulle ha sitt lille prosjekt med"*. Av de andre mener en at *"(...) her holder man seg på et ganske avdempet konfliktnivå, og tar opp saker som man ganske lett kan bli enige om"*. Hos noen aner vi uavklarte konflikter som man har gått utenom: *«Felles fylkesplaner er ikke felles regionalpolitikk utviklet av Trøndelagsrådet, men mer fylkesplaner for Trondheimsområdet»*.

Sammenholdt med det inntrykket som implisitt tegner seg ved lesing av *hele* intervjumaterialet, er det solid grunnlag for å hevde at man ikke er i nærheten av noen felles misjon for Trøndelag, hvis det er Trøndelag som *strategisk enhet* vi snakker om. I intervjumaterialet mangler for det første det eksterne blikket som kreves for å formulere en misjon. For det andre snakker disse regionale strategene om litt for mange forskjellige ting. Noen er forholdsvis nærsynte, og greier ikke å forlate sitt eget virk-

somhetsområde til fordel for et helhetlig blick på *Trøndelags* samfunnsmessige og næringsmessige utviklingsmål.

*En* peker riktig nok på at ”*vi har vært dyktig noen ganger til å samle kreftene*”, en annen at ”(*...*) *noen stunt gjør man jo*”. Dette er i tråd med en slags felles oppfatning om at ingen er så gode som trønderne til å organisere seg *når det trengs*. Men noen felles misjon er man tydelig vis langt unna. Kanskje fordi den ikke trengs?

### 3.6 Institusjonelle forutsetninger

Gjennomgangen av intervjumaterialet har så langt vist et noe motsetningsfylt bilde av hva Trøndelags strategier tenker om Trøndelag som strategisk enhet og om trønderske strategier. Men selv om det er mye sprik på ulike områder, står det fast at *alle* sa seg klart enige i at Trøndelag er en god idé. Dette må kunne oppfattes som en *programerklæring*, og spørsmålet blir da hvordan man skal kunne realisere idéen.

Det mangler ikke på samarbeidsrelasjoner i dagens Trøndelag, og opp gjennom årene er det gjort en rekke forsøk på å samle kreftene i organ på overordnet/strategisk nivå for å fremme regionens interesser og utvikling. *Trøndelagsrådet*<sup>12</sup> ble etablert i år 2000 som et samarbeid mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner samt Trondheim kommune. Fra 2009 er også Steinkjer kommune med, som fylkeshovedstad i Nord-Trøndelag. Gjennom Trøndelagsrådet har medlemmene utarbeidet *Felles fylkesplan* (2004) og en rekke andre felles planer. Med årene har Trøndelagsrådet fått mindre betydning, trolig fordi viljen til samarbeid har avtatt mellom partene. Det er tilsynelatende lite konsensus og handlekraft bak Trøndelagsrådet for tiden, når det gjelder strategier på vegne av *Trøndelag*.

I 2008/09 ble det gjennom det såkalte *Belboutvalget* gjort et forsøk på å etablere et nytt og mer rendyrket strategisk næringsorgan for Trøndelag. Dette illustrerer for så vidt at mange mener at Trøndelag som strategisk enhet er en god idé, og at det er ønske om å få det til. Initiativet førte imidlertid ikke fram. I denne intervjuundersøkelsen har det vært et ønske om å klarlegge hva som er de institusjonelle forutsetningene for å realisere et strategisk organ for Trøndelag, og hva som evt står i veien.

#### 3.6.1 Strategiske aktører

Skal man etablere regionen som en strategisk enhet, er det viktig å identifisere hvem som oppfattes som regionens *strategiske aktører*. I kap 2 pekte vi på at det bare er et folkevalgt organ som legitimt kan beslutte på vegne av et (regionalt) fellesskap, og som derfor kan være ”oppmann” i et evt større strategisk partnerskap. I regional sammenheng er dette **fylkeskommunen**. Trøndelag består av to fylker og har der-

---

<sup>12</sup> §1 I Vedtekter for Trøndelagsrådet: ”*Trøndelagsrådet er et politisk samarbeidsorgan mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune og Steinkjer kommune. Med utgangspunkt i felles fylkesplan for Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag og Trondheim kommune og Samhandlingsprogrammet for Trøndelag skal Trøndelagsrådet arbeide for Trøndelags interesser og fremme samarbeid mellom de interesserte parter.*”

med to fylkeskommuner som må samarbeide om oppgaven. Dessuten har man storbyen Trondheim, som på flere måter spiller en sentral rolle i regionen.

I tillegg til disse tre folkevalgte aktørene, regner man normalt med *næringslivet* og *akademia* når man tenker på regional utvikling. Er så disse i stand til å spille rollen som strategiske aktører på vegne av regionen? Vil de ha omforente, bemyndigede representanter som kan bemanne et relativt lite, handlekraftig og samtidig legitimt strategisk organ?

På spørsmål om hvem som er de viktigste strategiske aktørene på vegne av Trøndelag, gis det ulike svar mht *politikernes* plass. Mens en god del uoppfordret påpeker at politikerne *må* ha selve hovedrollen, er det også mange som ikke gjør det, hvorav flere ser dem som et problem og sogar ikke vil ha dem med.

Ved siden av politikerne er det nesten bare næringslivet og akademien som nevnes som strategisk viktige aktører i regionen. Noen spredte enkelthenvisninger til KS, LO, Den Norske Kirke er unntaket. Ca 2/3 av intervjuobjektene mener at næringslivet vil ha vanskelig for å samle seg om felles representasjon og opptreden i et strategisk organ for regionen. Selv om *NHO Trøndelag* har Trøndelag som sitt dekningsområde, mener altså flertallet at de ikke vil være representativ som næringslivets stemme i en slik sammenheng, bl.a. fordi mange bedrifter ikke er NHO-medlemmer. Noen peker også på at *Næringsforeningen i Trondheim* er i ferd med å få sjølstendig betydning, uten at det skal forstås som en konkurrerende posisjon i forhold til NHO.

Også når det gjelder akademien, mener ca 2/3 av de som uttaler seg om dette at det neppe lar seg gjøre å etablere noen legitim felles representasjon i et strategisk organ for Trøndelag. Flere forklarer dette med at særlig NTNU har et *nasjonalt* oppdrag, og derfor ikke kan spille en regional rolle. Antakelig er det viktig å skille mellom NTNU som *bidragsyter* til regional utvikling, og NTNU som *strategisk aktør* for Trøndelag.

Noe lignende nevnes av flere mht viktige offentlige bidragsytere som Helseforetaket og Statens Vegvesen. Organisert som *Region Midt-Norge*, som også omfatter Møre & Romsdal, kan ingen av disse delta i et strategisk organ for å fremme kun Trøndelags interesser (som kanskje vil gå på direkte bekostning av Møre & Romsdal).

### 3.6.2 Trondheims rolle

Trondheim er en spesiell aktør i denne sammenhengen. For det ene er Trondheim, med sine mange spesialiserte virksomheter innen næringsliv, FoU og offentlig virksomhet, den store motoren for Trøndelags utvikling. For det andre har byen også stått sentralt i arbeidet for å utvikle Trøndelag, både i Trøndelagsrådet og i arbeidet med Felles fylkesplan, sammen med de to fylkeskommunene. For det tredje har imidlertid Trondheim de senere årene redusert sitt engasjement for det *store* Trøndelag til fordel for den mindre *Trondheimsregionen*. Det siste er et formalisert samarbeid mellom kommunene innenfor det vi kan kalle *storbyregionen Trondheim*, og som på visse områder opererer nesten som en regional enhet. Hvis den store utviklingskraften

som Trondheim representerer i økende grad kanaliseres mot Trondheimsregionen, kan det øvrige Trøndelag relativt sett havne i en slags utviklingsskygge.

I intervjumaterialet peker så godt som alle på Trondheims sentrale rolle i Trøndelag. Ingen er i tvil om Trondheims betydning som kompetansesenter, også i den forstand at *"(...) det er altså ingen andre steder i Trøndelag hvor det er mulig å sette opp en form for fluktgjerd, som holder denne sorten kompetanse tilbake"*. Men det handler ikke bare om kompetanse som sådan. *"I mye av det som foregår internasjonalt, er det ofte Trondheim som blir representanten for regionen. Byen har en vertskapsfunksjon for mye næringsliv og dessuten for universitetet"*.

Mange ser altså på Trondheim som hovedmotoren i Trøndelags økonomiske liv. *"Trondheims rolle for regional utvikling overgår jo fylkeskommunens. Så får vi ikke med oss Trondheim som motor, får vi ikke til noen regional utvikling"*. Ett av intervjuobjektene oppfatter at denne Trondheimsmotoren nå primært driver fram Trondheimsregionen, og at *"Trondheimsregionen som helhet må (jo) være en motor i Trøndelag"*. Det sies imidlertid ikke noe om hvordan et slikt tretrinns urverk skal organiseres. Tanken imøtegås dessuten av flere, som slett ikke tror at man i Trondheimsregionen har interesse av å være drivkraft for hele Trøndelag. I en eller annen form bør tanken like vel være interessant, for hvis fylkeskommunen blir nedlagt kunne jo dette være en måte å redde Trøndelag som strategisk enhet på.

Mange kommentarer går på dette at Trondheim de senere årene har satset mer på Trondheimsregionen enn på samarbeidet om Trøndelag gjennom Trøndelagsrådet. *"Nå har Trondheim definert et nærområde i sin strategi, og så har man de andre utenfor. Og den visjonen som lå til grunn en periode der man faktisk hadde klart å samle NT og ST i en felles strategi under ledelse av Tore Sandvik, den har jo kollapset. Så du mener at den felles fylkesplanen ikke betyr noe? Samarbeidet er ikke på det nivået som det var tidligere i forhold til Trøndelag"*.

I samme retning går en uttalelse om at *"(N)år det gjelder Trøndelagssamarbeidet så har Trondheims rolle blitt mer utydelig de siste årene. Dette har ulike årsaker"*. Enkelte kommentarer kan tyde på at en av disse årsakene var en tillitskrise som oppsto mellom fylkespolitikere i Nord-Trøndelag på den ene side og fylkespolitikere i Sør-Trøndelag og politikere i Trondheim på den andre side i forbindelse med en E-verbskontrovers i 2005, og at dette fortsatt påvirker samarbeidsklimaet. Ut over den aktuelle saken fra 2005 bunner nok dagens lunkne samarbeidsklima også i ulike oppfatninger og forventninger om hvem som skal få, og hvem som skal gi, i et tettere og mer forpliktende samarbeid. I intervjumaterialet finner vi i Nord-Trøndelag en god del frykt for å bli slukt av Trondheim. I Trondheim finner vi tilsvarende eksempel på oppgitthet over nordtrøndernes skepsis og motvilje. Det er derfor mulig å se E-verbskontroversen i 2005 like mye som et symptom som en direkte årsak.

Slik er det ikke overraskende at ett av intervjuobjektene er helt klar på at *" (...) samarbeidet i Trondheimsregionen fungerer bedre enn i Trøndelagsrådet"*. Samtidig forandrer denne nye "regionen" det regionale landskapet. *"Trondheimsregionen er i ferd*

*med å bli veldig sterk og dominant, og i en del sammenhenger organiserer aktiviteter i direkte konkurranse med fylkeskommunen. Det kan man jo se på som en utfordring eller et problem, men hvor fornuftig det er, er en diskusjon”.*

Mange ser det som ønskelig at Trondheims regionale rolle blir mer avklart. *”Det beste for regionen er jo at Trondheim som by har en avklart rolle, dvs for hvilken rolle de skal spille i den regionale konteksten. Det synes jeg vel ikke at de har i dag. Men da ville ting ha fungert bedre, og kanskje noen ikke ville ha sånt angstforhold til Trondheim. For man har liksom følelsen av at Trondheim suger til seg alt. Så Trondheim må komme med i en diskusjon om hva en balansert regional utvikling av oppgaver innebærer for Trondheim kommune, og hva er det de andre kommunene skal løse”.*

Noen mener at dette lettere kan skje i et sammenslått Trøndelag. Uansett er det behov for nye initiativ og nye grep hvis man skal komme seg videre mot den sterkere samlingen for å hevde Trøndelags interesser som så mange innledningsvis mente det er behov for. Så hvem kan ta initiativet? Hvem bør reise flagget?

### **3.6.3 Strategisk lederskap. Hvem skal reise flagget for et sterkere Trøndelag?**

Ut fra den allmenne oppfatningen om Trondheims sentrale rolle, er det ikke overraskende at de fleste peker på Trondheim og Trondheims ordfører som den som må reise flagget for å få en sterkere samling i og om Trøndelag. *«Trondheim sitter med startpistolen, og må være haren i løpet».* Og da må ordføreren lede an: *”Jeg tror at Trondheimsordføreren kunne vært satt mye mer på sporet, og vi skal ikke se bort fra at hvis hun hadde gjort det, så kunne det ha vært starten på en større utvikling”.* Dette synspunktet deles av intervjuobjekt både i Nord- og Sør-Trøndelag. Følgende uttalelse fra Nord-Trøndelag utfyller bildet: *”Jeg har veldig tro på Rita Ottervik, og at hun har kraft i seg. (...) Og jeg ser ikke at noen i Nord-Trøndelag kunne gjøre det samme, for de ville ikke fått tilslutning. Heller ikke fylkesordføreren i Sør-Trøndelag? Nei”.*

En ting er at Trondheim ikke går aktivt i spissen for et mer samlet Trøndelag. Enkelte mener at problemet heller er at noen *bremser* en slik sterkere samling, og at det først og fremst er disse som må endre oppfatning og reise fanen, før noe kan skje. En svarte slik på hvem som kan reise fanen: *”Ordføreren i Steinkjer. Så lenge Steinkjer frykter Trondheim så sterkt, så blir den prosessen egentlig lagt bort. (...) Uten Steinkjer kommer håndbrekket til å være så mye på at det ikke går”.* Et annet svar i samme retning er: *”Fanen er jo reist ved ulike anledninger tidligere, men hvis det skulle bli noe fart i den, så måtte vel den stafetten starte i Fylkets Hus i Nord-Trøndelag. (...) Så det er Nord-Trøndelag som er bremseklossen? Ja, det tror jeg”.*

Nå er det ikke riktig alle som peker på Trondheim. Flere mener at *”troikaen”*, dvs de to fylkeskommunene og Trondheim kommune, helst bør gå sammen om dette, men er samtidig i tvil om det kan bli noen kraft i det. Dagens situasjon viser for så vidt det. Og da må det kanskje bli ordføreren i Trondheim like vel? - undrer flere av dem.

En av de som ble intervjuet spurte om man i det hele tatt har noen politiker som kan spille en trøndersk rolle, og antydnet at man kanskje bør vurdere en Stortingspolitiker.



### 3.6.4 Ressurser og kunnskap. Attraktivitet.

Så godt som alle mener at Trøndelag har de ressursene og den kunnskapen som trengs for å hevde seg godt. Det gjelder både naturressurser og menneskelige ressurser. *"Vi er midt i smørøyet mht å sikre en verdiskaping"*. Det gjelder bare å organisere og bruke ressursene riktig. *"Det handler mer om dirigenten, enn at orkesteret er for tynt"*. Dels gjelder det å få omsatt kunnskapen til næringsvirksomhet: *" (...) kunnskapen finnes, men den teknologiske kunnskapen må føres inn i bedriftene, slik at det blir verdiskaping. Det er dette som ikke funker"*. Dette gjelder også utnyttelsen av naturressursene: *" (...) det er et stort potensiale når det gjelder sjø og sjømat, og det gjelder hele Trøndelag. Det gjelder egentlig generelt, at vi må gjøre mer ut av de naturressursene vi har, for de er svært store i Trøndelag. Vi har mye naturressurser, men vi blir (bare) en råvareleverandør"*. Det handler også om vilje, er det en som mener: *"Vi er tykk av kompetanse for å gjøre noe med det strategiske. Men vi har en kultur for ikke å ville"*.

Svarene er litt mer delt når det gjelder om det finnes tilstrekkelig med *kapital* til å gjøre Trøndelag konkurransedyktig. Mange er enig i at tilgangen på kapital kunne ha vært bedre, særlig når det gjelder det som enkelte kaller "rask" kapital. Og den er viktig: *"Det som det mangler finansiering på, er det som er Trondheimsregionens force, nemlig nyskappingsaktivitet. For kommersialisering av teknologi mangler det penger"*. Flertallet tror like vel ikke at tilgangen på kapital er noen hindring hvis bare idéene er gode nok. Men det fører kanskje til at flere bedrifter får utenlandske eiere.

Særlig når det gjelder kunnskapsressursene, er det en del som spør seg om Trøndelag er *attraktivt* nok til både å beholde de gode hodene som utdannes her, og til å tiltrekke seg gode hoder utenfra. Men stort sett svarer de fleste at så er tilfelle, særlig når det gjelder Trondheim. *"Undersøkelser viser at vi er attraktive nok. Hvis folk skal flytte fra et annet sted i Norge til en storbyregion, så foretrekker de Trondheimsregionen. Trondheim er nok en merkevare for Trøndelag som man ikke skal undervurdere. Og studentene vil helst studere i Trondheimsregionen"*. Flere mener at hovedutfordringen er å ha jobber som er så interessante at folk blir: *"Trøndelag preges av mye natur, kultur osv, og det er flott, men det er ikke førstevalget. Men det er det som gjør at det er så flott å leve her, hvis det første er prioritert, med interessante jobber, kunnskapsutvikling osv. Men det er ikke naturen man flytter hit for"*. En vil ikke være så bastant: *"Attraktivitet er så avhengig av hvilke preferanser du har. Folk som har krevende jobber i Nederland kommer hit og bosetter seg i ødemarka fordi de er på jakt etter noe helt annet enn Nederland. Så jeg tror det er vanskelig å definere helt hva attraktivitet er (...)"*.

Det er egentlig ingen sterke oppfatninger om hvordan man skal forstå attraktivitet i forhold til regional utvikling. Men det er også få bekymringsmeldinger hva gjelder Trøndelags attraktivitet. Stort sett mener man at Trøndelag er rimelig attraktiv.

### 3.6.5 Fortsatt en god idé?

De svarene som i følge ovennevnte ble gitt om den institusjonelle situasjonen og forutsetningene for å skape et sterkere samarbeid for å hevde Trøndelag, viser et ganske sprikende bilde. De sentrale Trøndelagsaktørene synes å være lengre fra hverandre enn for et tiår tilbake mht å skape et felles trøndersk kraftsentrum. Samtidig kan man få en fornemmelse av at mange ikke oppfatter dette som noe påtrengende problem. Det går bra for Trøndelag uansett, og mange er bevisst på at Trøndelag scorer høyt på attraktivitet. Så kanskje har det ingen hast...

## 3.7 Oppslutning om Trøndelag som strategisk enhet?

Foran har vi sett på de institusjonelle forutsetningene, og på ressurser og kompetanse. Det er også en *symbolsk* dimensjon ved dette. Hvordan står det til med innbyggernes oppfatning om Trøndelag som et *felles anliggende*? Dessuten: Hvem og hva er det som bidrar til å fremme en slik felles oppfatning?

Vi spurte bl.a. om hvilke forhold eller saker som dagens trøndere oppfatter som *Trøndelagssaker*. For de fleste var VM på ski i Trondheim i 1997 et opplagt eksempel. Det samme gjelder Stiklestad med «Spelet om Heilag Olav», samt Nidarosdomen og Olavsfestdagene. Mange nevnte også Rosenborg, og noen nevnte sport generelt: *"Vi er felles om mye i Trøndelag, Rosenborg er kanskje det vi er mest felles om, og sport. Olavsfestdagene er for Trøndelag. Stiklestad er også... det er mange sørtrøndere på Stiklestad. (...) Så identiteten trønder står sterkt, og den kommer til uttrykk i kultur og sport. Det fellesskapet skal vi ikke undervurdere"*.

### 3.7.1 Medias rolle

Svært mange nevner *NRK Trøndelag på P1* når de blir spurt om hvorvidt media bidrar til at folk i Trøndelag føler seg som trøndere. De formidler fortløpende rapporter om alt fra hverdag og fest, og om dramatiske hendelser i Trøndelag. På den måten blir folk kjent med steder og særegenheter og hva som er viktig i ulike deler av regionen. Dette dreier seg om hverdagssaker som folk flest kan identifisere seg med, og ikke kompliserte problemstillinger som f.eks. regional utvikling. Saker som ofte går igjen blir markører i en felles regionbevissthet, slik som Trondheim Lufthavn på Værnes, Rosenborg FK, Trønderbanen, ja også NRK Trøndelag selv. Flere avskriver NRK Trøndelag som kun en «pludreradio», mens andre framhever at en slik «hverdagsradio» nettopp er det som bygger felles identitet blant folk flest. *«NRK Trøndelag er nok den sterkeste identitetsbæreren. De er flink til å være ute i hverdagshistoriene (...) Hva med de regionalpolitiske temaene? Det er veldig vanskelig på radio. Du må lese om slike ting, det er næringslivssidene i avisene som må ta det (...)»*.

NRK Trøndelag er ikke bare radio, og flere nevner det regionale TV-programmet «Midt-Nytt» som viktig for det trønderske fellesskapet. Det produseres også for riksnettet, og *«det at man i Trøndelag ser seg selv på riksmidia, får en jo virkelig til å føle seg som trønder»*.



NRK Trøndelag distribueres til hele Trøndelag, og kan benyttes fritt når det måtte passe, til forskjell fra avisene. Avisene behandler saker annerledes og mer i detalj enn hva radioen gjør, og abonnementsordningen gjør dem mer påvirket av geografisk stoffinteresse. I Trøndelag er det mange små lokalaviser og 2-3 med større eller mindre regional dekning, men ingen framstår som avisa for Trøndelag som helhet. Adresseavisa (Adressa) har størst dekning i Sør-Trøndelag, Trønder-Avisa (T-A) i sørdelen av Nord-Trøndelag og Namdal Arbeiderblad (NA) i Namdalen. Av disse er det nok Adressa som er nærmest å være regionavis for Trøndelag: «(...) Adressa er ganske god til å være trøndersk, og NRK er ganske god til å flakse rundt i fylkene». Når det gjelder bredde og dybde i sakene er det nok en mer omfattende dekning av regionen i Adressa enn NRK, men man rekker altså ikke ut til like mange. Dette får en til å mene at «(...) det er nok avisene, mer enn NRK, som tegner bildet av Trøndelag i folks bevissthet». Og en mener at «(N)ei, jeg synes T-A går langt utenpå Adressa, i forhold til å reise problemstillinger. (...) NRK synes jeg er helt borte». Men hovedoppfatningen er at NRK Trøndelag betyr absolutt mest for dannelsen av en felles trønderidentitet, mens aktualisering og drøfting av Trøndelags regionale utvikling primært skjer gjennom de to største avisene.

Noen peker på det positive i at Adressa og NRK Trøndelag, går sammen om prisen «Årets Trønder», og at de gir den stor dekning. Slik setter de Trøndelag tydelig i sentrum, og bidrar til Trøndelagsidentiteten.

### 3.7.2 Arenaer

Hvor ofte møtes man i Trøndelag med Trøndelag som ramme for møtet eller anledningen? Er noen av disse møtene på strategisk nivå for Trøndelag som helhet, eller er de primært på det vi kan kalle sektor- eller bransjenivå?

De aller fleste nevner *Trøndelagsmøtet* som den viktigste – og egentlig kanskje eneste - arenaen på strategisk nivå. De fleste kommentarene er positive, til dels svært positive. «Den plassen hvor det samles mest folk, og der man prøver å fokusere på Trøndelag, er jo Trøndelagsmøtet. Og det er jo en del spennende ting som blir tatt opp der, de er jo flinke til å få tak i interessante folk». Noen etterlyser mer debatt her, andre at næringslivet burde ha vært bedre representert. Men dette bør nok forstås som mer som ønskemål enn som kritikk.

Det finnes også en del trønderske arenaer for å ta opp sektor- eller bransjespørsmål. Reiseliv er et eksempel på dette, hvor bransjen har organisert seg med Trøndelag som basis. *Tenkeloft Landbruk* og *Marint nettverk* ble også nevnt av noen. Men disse eksemplene kom spredt og fra noen ganske få.

## 3.8 Resultater

Når vi spør om resultater av det strategiske samarbeidet i Trøndelag, må det igjen tas visse forbehold mht til de svarene som ble gitt. Det har sammenheng med den litt strenge forståelsen av "strategi" vi har lagt til grunn. De fleste er nok ikke vant til å

tenke like presist om dette. I intervjuene gjorde vi riktig nok rede for at vi her snakket om strategi i betydningen *opplegg for å hevde den strategiske enheten Trøndelag overfor omgivelsene, på den "globale" eller "nasjonale" arena*. Og at det er resultater av slike trønderske strategier vi spurte om i intervjuene.

Hvis man i utgangspunktet slett ikke har noen slike *strategier*, vil man naturlig nok også ha vanskelig for å vise til resultater av noen strategi. At man samler seg om enkeltsaker som dukker opp utenfra, er egentlig noe annet enn at man driver fram ting ut fra en egenutviklet strategi basert på egne mål og egen forutgående analyse.

Vurderer man dette litt mindre strengt, kan man også se på resultater av *enkeltsaker*, hvor man i Trøndelag har arbeidet såpass planmessig sammen at man har lyktes med å hevde Trøndelags interesser i konkurranse med andre interessenter. Og det er primært her intervjuobjektene eksempler på resultater av trøndersk samarbeid hører hjemme. Bak svarene kan det også skimtes at man i stedet for å drive regional utvikling via egne *Trøndelagsstrategier*, primært gjør det gjennom *støttende* virksomhet, dvs ved å støtte *bedriftenes* strategier. Samt at man *aksjonerer* i bestemte saker, i skiftende konstellasjoner.

Som det vil framgå er det noen resultater som rapporteres av de fleste. Men samtidig spriker de tilhørende *redegjørelsene* såpass mye, at de tydelig reflekterer at det ikke er noen enhetlig oppfatning om resultatene forankring i forutgående planer eller strategier, det være seg i streng eller mindre streng betydning. "*Det er litt stunt-aktig ennå*", som det ble sagt i et intervju.

Et flertall av de som er intervjuet viser til lokaliseringen av Kirkens nye *Preses* i Trondheim, samt *Kampflybasen* på Ørlandet, som de viktigste resultatene de senere årene. Mange nevner også uttellingen for Trøndelag i den nye *Nasjonal Transportplan* som et svært godt resultat av felles trøndersk innsats.

Noen nyanserer imidlertid oppfatningen av disse resultatene som entydige Trøndelagsresultater: "*Kampflybasen er også eksempel på godt samhold i Trøndelag, selv om det kan hende at det var så mange faglige begrunnelser for å gjøre det, at det ikke var Trøndelagsmøtet i fjor som avgjorde det*". En annen sier om Kampflybasen: "*Det er lett å trekke fram den, men hva skulle Bodø ha kommet opp med for at du skulle ha fått et annet resultat? Jeg er ikke så sikker på at det hadde vært mulig i det hele tatt*". Flere har samme synspunkt. Mange framhever like vel at det hadde betydning at man i Trøndelag sto samlet bak Ørlandet, om ikke annet at man unngikk *uenighet*, som en av de intervjuede påpeker.

De resultatene som er nevnt her, handler alle om det vi tidligere har kalt "*den nasjonale arena*" og kampen om statlige midler, posisjoner osv. Dette står i interessant kontrast til de svarene som ble gitt på spørsmål om den strategiske enheten, strategiske utfordringer osv. Her var det nemlig bare *næringsmessige* forhold som sto i fokus. Bare *en* av de som ble intervjuet nevner eksplisitt "*den globale arena*" mht resultater, med referanse til kampen for å hente General Electric's satsing på offshore

vindkraft til Trøndelag. Det ble ikke noe resultat av dette, men her er man kanskje i nærheten av en egentlig trøndersk strategi, basert på overordnede mål, grundige analyser osv med sikte på å hevde trønderske interesser innen vindkraft.

Tilsvarende kan man antakelig finne innenfor *havbruk*. ”Her har man i samspill mellom næring, lokalsamfunn og forvaltning fått til og laget vekst- og utviklingsmodeller som har vært gode, og som har medvirket til at næringen i dette området har de laveste produksjonskostnadene jevnt over”. En annen sier: ”Og så er det en annen viktig sak, nemlig Marin strategiplan. Det at vi systematisk jobber sammen om havbruksnæringen, betyr noe”. Sammenholder man dette med hva den trønderske havbruksnæringen har oppnådd globalt, synes det å representere kanskje det beste eksempelet på resultater av en Trøndelagsstrategi.

Men det er altså ikke mange som har disse næringene i tankene når vi spør om resultater. Når vi nevner den globale arenaen, svarer en: ”Nei, vi har ikke gjort noe spesielt der”. En annen: ”Internasjonalt tror jeg vi har lite å vise til”. En tredje: ”Men det er ikke all verdens fellesresultater man klarer å produsere. Så det som har kommet innen havbruk (...) er altså ikke noen Trøndelagssak? Vi kan selvfølgelig finne at det stemmer med et eller annet planverk, men... De store Trøndelagstankene som følges til daglig, de mangler”.

Det kom også en rekke andre spredte eksempler på Trøndelagsresultater. Trondheim havn (”Det er kanskje en viktigere sak enn man har tenkt over, strategisk”), Rockheim, Pilegrimsatsingen og Ørskog-Fardal linjen ble nevnt.

Til slutt er det en som sier: ”Jeg tror sannelig ikke at man har oppnådd noe som helst. Kan ikke se hva det er”.

### 3.9 Regionalt utviklingsarbeid hvis fylkeskommunen avvikles

Intervjuene i denne undersøkelsen ble gjennomført i forkant av valgkampen før Stortingsvalget 2013, hvor flere politiske parti signaliserte at de ønsker å legge ned fylkeskommunen, dvs fjerne det folkevalgte regionnivået. Hvis dette realiseres, oppstår spørsmålet om hva som vil skje med regionalt utviklingsarbeid.

Hvis en samfunnsregion skal fungere som en strategisk enhet, må den være organisert og ha handlingskapasitet. Derfor pekte vi i kapittel 2 på den administrative regioninndelingen som den relevante i så måte, dvs fylkesinndelingen. Videre koblet vi den endogene vekstkraften til et regionalt *fellesskap*, dvs til identitetsregionen, og hevdet at bare et regionalt *folkevalgt* organ kan ivareta oppgaven med å hevde regionens *egne* interesser utad, og lede utviklingen innad. I Norge er det fylkeskommunen som er dette folkevalgte organet.

Hvis landets administrative regioner ikke skal ha en folkevalgt ledelse, men bestyres av et statlig *byråkrati* eller statlig *oppnevnte* styringsorgan, hvem skal da hevde regionens *egne* interesser utad, på den *globale* og ikke minst den *nasjonale* arena?

Hvem skal formulere regionens interesser? Blir det fylkesmennene i Trøndelagsfylkene som da må kjempe mot de andre fylkesmennene i landet når regjeringen og Stortingets samferdselskomité skal påvirkes om bevilgninger til Trøndelag i Nasjonal Transportplan?

Legger man dette sammen med dagens organisering av statlig virksomhet i foretak, ytre etater osv i et statlig regionalt lappeteppe med "variabel geometri", kan det føre til at regionene som *utviklingsenheter* mer eller mindre *fragmenterer* og *forsvinner*.

Når vi i denne undersøkelsen drøfter Trøndelag som strategisk enhet, fant vi det interessant å spørre hva som vil skje med regionalt utviklingsarbeid hvis det regionale folkevalgte nivået (fylkeskommunen) avvikles. Svaret kan også brukes til å bedømme hva intervjuobjektene mener om fylkeskommunens betydning for det regionale utviklingsarbeidet. Hvis det ikke spiller noen rolle om den forsvinner, har den kanskje heller ingen betydning?

Svarene ga et ganske tydelig inntrykk av at mange ikke hadde tenkt så grundig over denne problemstillingen. Typiske svarforløp var følgende:

- a) *Det trenger vel ikke å bli så galt. Da får vi jo større regioner i stedet. Men hva med at det folkevalgte nivået forsvinner? Nei, det går jo ikke an, det må jo være folkevalgte som styrer!* Meningen er altså at vi ikke skal ha noe folkevalgt nivå, så hva mener du om det? *Nei, da ....*
- b) *Det trenger vel ikke å bli så galt, forutsatt at vi også får en kommunereform og større kommuner. Da kan jo de overta fylkeskommunens oppgaver.* Men vil det bli lettere å få til samarbeid på vegne av Trøndelag med 10 – 15 storkommuner enn med 2 fylkeskommuner som i dag? *Nei.., det var et godt spørsmål.*
- c) *... men dette har jeg altså ikke særlig greie på.*

Det var selvfølgelig ikke alle som svarte slik. Noen var klare på at de folkevalgte har en helt sentral rolle i en helhetlig regional utvikling, og at det vil være vanskelig å finne noe som kan erstatte dem: *"Hvis fylkeskommunene blir lagt ned, glipper det på regional utvikling. Hvis de skal erstattes av det statlige nivået, vil det jo bli styrt fra Oslo. (...) Derfor er vi helt avhengig av å ha et sterkt regionalt nivå, som meisler ut kursen, som har handlingsrom og ressurser til å gjøre det. Og et hjerte som banker for Rosenborg og regionen".*

Enkelte andre var klar på at to folkevalgte forvaltningsnivå er nok: *"Jeg mener veldig sterkt at Norge ikke bør ha mer enn to forvaltningsnivå. Ikke bare fordi jeg mener at dette vil øke effektiviteten/rasjonaliteten i offentlig sektor generelt sett, selv om det er en hovedbegrunnelse. Men det vil også gi bedre muligheter til å finne bedre regionale tilpasninger og til regionalt engasjement, gitt at kommunene blir store nok og får nok utviklingskraft i seg selv til å greie noe sånt. (...) Kan et byråkratisk organ ha et hjerte som banker for Trøndelag på samme måte som et folkevalgt organ kan ha? Det er et godt spørsmål, men det tror jeg jo egentlig".*

En annen hadde følgende tilnærming til tonivåmodellen: *"Jo, vi må ha folkevalgte, men på et kommunalt nivå. Og vi kan jo ha foretaksmodellen på statlig nivå, slik det nå er i helseforetakene. Jeg mener absolutt at vi bør ha folkevalgte inn i slike regionale organ. Hvis ikke kan vi miste grepet om muligheten til å bygge infrastruktur. Dilemmaet i dag er de mange kommunene, med særinteresser. Nettopp det gjør at fylkeskommunen får en koordinerende rolle. Men får vi færre kommuner, så får ikke fylkeskommunen den samme rollen lenger"*.

Hovedinntrykket var like vel en gjennomgående usikkerhet om hva som kan erstatte et regionalt folkevalgt nivå.

*"Fylkeskommunens framtid er garantert usikker. Men det er et godt spørsmål om hva som evt skal komme i stedet, og det er det spørsmålet som forteller oss at det ikke er sikkert at fylkeskommunen blir nedlagt. Selv med en annen regjering vil man famle voldsomt etter alternativ"*.

Om resultatet skulle bli at man bare nøyer seg med å redusere antallet fylker, og tar sikte på 5 – 10 mer effektive, men fortsatt folkevalgte, regioner, ender man imidlertid lett med å styrke det folkevalgte regionnivået (som man egentlig ønsker å fjerne), så dette er også problematisk. *"For det har jo ingen mening å lage seg en større geografi med det innholdet fylkeskommunen har i dag"*.

Flere mente at konsekvensen av å fjerne fylkeskommunen vil være at Trondheims betydning og innflytelse blir ennå større enn i dag. Men, som tidligere nevnt, er det ingen som tror at Trondheim via Trondheimsregionen da vil engasjere seg og ta ansvar for hele Trøndelag mht regional utvikling. *"Kanskje kan man greie å optimalisere utviklingsinnsatsen i Trondheimsregionen helt inn til Verdal. Men utenfor dette området blir det nok tungt. For Steinkjer og Namdal vil det være veldig krevende, likeså for resten av Sør-Trøndelag"*.

### 3.10 Trøndelag som strategisk enhet - sammendrag

Et hovedresultat som kan trekkes ut av den refererte spørreundersøkelsen, er altså at sentrale samfunnsaktører i Trøndelag ikke har noe felles tankesett verken om misjon, mål eller strategier på vegne av Trøndelag som sådan (det vi har kalt "den strategiske enheten"). På de fleste spørsmål ang misjon, mål og strategiske utfordringer, svarer aktørene med å snakke om svært forskjellige ting. Dessuten finner vi veldig få svar som reflekterer det utadrettede blikket som strategier forutsetter.

Dette er trolig en effekt av at man ikke har greid å etablere Trøndelag som noen strategisk enhet i institusjonell forstand, hvor slike felles tankesett kan utvikles. Det er mange utviklingsaktører i Trøndelag, men ikke noe akseptert organ som kan **"orkest-rere"** dem til en strategisk formasjon og til det felles strategiske tankesettet vi etter-spør. Kanskje er mangelen på felles tankesett også noe av *grunnen* til at så ikke har skjedd, dvs at interessene spriker for mye til å kunne etablere en genuin *felles* misjon

for Trøndelag. De tre sentrale folkevalgte aktørene – de to fylkeskommunene og Trondheim kommune - synes for tiden løst koblet både institusjonelt og tankemessig. Vi finner dessuten en klar skepsis og reservasjon særlig mellom norddelen og sørdelen av Trøndelag. Man har riktig nok flere formelle møteplasser seg imellom, men ingen fungerer tydelig vis som noe kraftfullt sentrum for utvikling av felles tankesett, strategiutvikling eller strategisk handling på vegne av Trøndelag.

Kanskje er det slik fordi det fungerer greit for de fleste i dagens situasjon. Som nevnt får man en viss fornemmelse av at mange ikke oppfatter mangelen på strategisk samarbeid som noe påtrengende problem. Men som vi har påpekt ved flere anledninger, står dette i sterk kontrast til de til dels entusiastiske åpningserklæringene fra alle de intervjuede om at Trøndelag som strategisk enhet er en god idé.

Så kanskje er det slik at alle ønsker å realisere denne idéen, men at man ikke får det til. Hva kan evt sette dette i bevegelse i den ønskede retningen? Svarene peker ganske entydig mot Trondheim kommune. Bare Trondheim kan på en legitim måte ta oppmannsrollen, og ha kraft til å samle Trøndelag til en strategisk enhet. Trondheim har imidlertid valgt å ha sitt hovedfokus andre steder.

De uttalelsene som er gitt om Trondheims betydning som motor i regionen understreker viktigheten av å ganske snart finne en mer hensiktsmessig form på samarbeidet i og om Trøndelag. Både den teoretiske delen og intervjumaterialet gir et visst belegg for å mene at Trondheims betydning for Trøndelag vil øke, og at en Trondheimsforankret regional samarbeidsløsning sogar kan bli kritisk viktig hvis det regionale folkevalgte nivået forsvinner.

## 4. Komparativ analyse av Trøndelag og CIT

HiNT har lenge hatt kontakt med EIPA's<sup>13</sup> avdeling i Barcelona. Avdelingen har regionalpolitikk og regional utvikling i Europa som spesialområde. Dette har også ført til kontakt med tre nabokommuner til Barcelona som har gått sammen i en samarbeidsordning kalt *Catalonia Innovation Triangle* (CIT). Utgangspunktet for samarbeidet er næringsutvikling, men man har også tanker om en bredere plattform. De tre kommunene, som til sammen har ca 220.000 innbyggere, har tatt mål av seg til å bli en av Europas ypperste og mest sentrale korridorer for næringsvirksomhet, teknologisk kunnskap og livskvalitet. Med flere universitet og forskningssentre, og 60.000 studenter, har de ambisjonen om å hevde seg i den globale kunnskapsbaserte økonomien.

CIT-området har en rekke felles trekk med Trøndelag, men disse skal ikke overdri- ves. En viktig begrensning ligger bl.a. i at mens Trøndelag dekker et areal på 41.000 km<sup>2</sup>, så dekker CIT bare 112 km<sup>2</sup>. Mer interessant er det å sammenligne med hvor- dan disse tre kommunene har gått sammen om en felles strategi for å hevde seg i en Europeisk og global sammenheng. *Hva* har de gjort, og *hvordan* har de gjort det? Til tross for det økonomiske tilbakeslaget i Spania som følge av finanskrisen, og en pe- riode på tilnærmet sparebluss i utviklingsaktivitetene, er samarbeidet fortsatt levende.

EIPA's avdeling i Barcelona har laget en rapport om CIT-samarbeidet for det forelig- gende prosjektet, hvor de også har intervjuet sentrale personer om status og fram- tidsutsikter. Denne rapporten er å finne som vedlegg 2. Den videre drøftingen byg- ger på EIPA's redegjørelse.

### 4.1 Catalonia Innovation Triangle (CIT)

CIT ble etablert i 2008 som et såkalt *consortium*, som er den legale formen på inter- kommunalt samarbeid i Spania. Formålet var markedsføring og økonomisk utvikling av nabokommunene *Rubí*, *Cerdanyola del Vallès* og *Sant Cugat del Vallès* i den spanske regionen Catalonia. CIT ligger 10 km utenfor storbyen Barcelona, og 25 km fra Barcelonas internasjonale flyplass. Et viktig poeng er også at de tre kommunene ligger langs motorveien B-30, som er en hovedveiforbindelse mellom den sørlige de- len av Spania og Frankrike. Et felles opplegg for å utnytte denne gunstige plasse- ringen, var ett av de viktigste fellestiltakene da samarbeidet startet opp.

De tre kommunene har forskjellig næringsprofil, som er ganske komplementære. Dermed blir samarbeidet til fordel for alle tre. Sant Cugat har fokus på tjenesteytende virksomhet, mens Rubí tradisjonelt har vært en industrikommune. Cerdanyola foku- serer på virksomhet innen innovasjon og forskning. Til sammen har de 10.000 bedrif- ter med 125.000 ansatte, hvorav 5.000 er kunnskapsarbeidere. Med flere fremragen- de universitet, forskningssentre og næringsparker innenfor sine grenser, er CIT en av de mer dynamiske og integrerte økonomiske sonene i Europa.

---

<sup>13</sup> EIPA= *European Institute of Public Administration*. Instituttet har hovedkontor i Maastricht, Nederland.



CIT har ikke noen egen permanent eller formelt forankret administrasjon. Samarbeidet er kun basert på gjentatte politiske overenskomster mellom de kommunale myndighetene. Det arbeidet som utføres i deres felles tiltak, gjøres i hovedsak av ansatte i kommunene, og belastes ikke samarbeidets forholdsvis beskjedne budsjett. Strengt tatt har det heller ikke noe sjølstendig budsjett. I det hele tatt bæres samarbeidet primært oppe av enighet og engasjement på det politiske plan, som materialiserer seg gjennom en fast styrings- og møtestruktur. Arbeidsutvalget består av den politisk ansvarlige for økonomisk utvikling i de respektive kommunene.

Samarbeidet har fem *hovedmål*:

1. Å fremme økonomisk vekst og bli en av de ypperste korridorene i Europa.
2. Å bedre livskvaliteten for innbyggerne ved å skape arbeidsplasser og ved å bevare miljøet
3. Å tilby tjenester med høyt nivå for næringsliv og institusjoner.
4. Å promotere CIT internasjonalt gjennom geografisk posisjonering og en plan for kommunikasjon.
5. Å skape samarbeid mellom offentlig administrasjon, næringsliv og universitet.

Disse målene er omsatt til fire forskjellige konkrete *program*:

1. Infrastruktur og mobilitetsfremmende tjenester
2. Ledelse av næringsparker
3. Infrastruktur for telekommunikasjon
4. Utvikling av avanserte tjenester

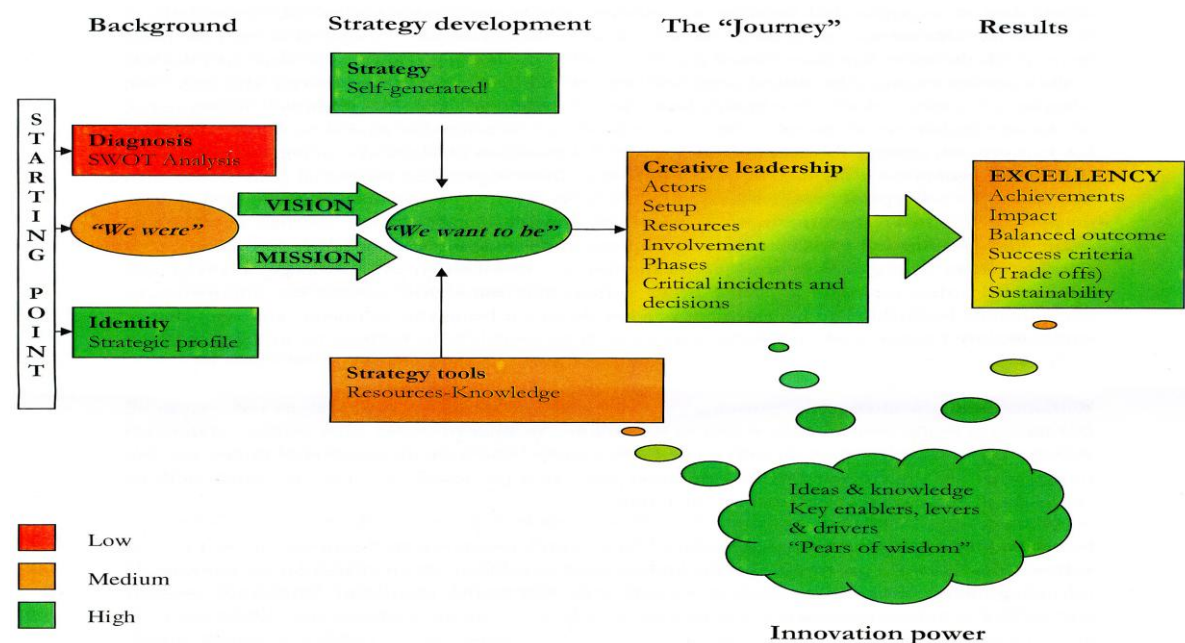
Alt dette skal bidra til å skape et samlet og overordnet «*metakluster*». Vi ser altså tilløp til bruk av det «*metaperspektivet*» som vi omtalte i den teoretiske delen. De enkelte programmene realiseres så gjennom ulike prosjekt, hvorav noen karakteriseres som «*flag-ship projects*». I EIPA's rapport går det fram at man har lyktes med noen, mens andre ikke har gitt særlige resultat ennå.

Hvordan har man så greid å utvikle dette samarbeidet? I rapporten pekes det på hva som var *de kritiske suksessfaktorene* for CIT *i startfasen*. Den som nevnes først er *de personlige relasjonene* mellom ordførere og øvrige politikere i de tre kommunene. Her har man tydelig vis hatt usedvanlig gode relasjoner, selv om kommunene har vært styrt av ulike partier. Selv etter utskiftninger ved valg har man greid å opprettholde dette gode samarbeidsklimaet på politisk nivå, samt en overbevisning hos alle om at samarbeidet gjennom CIT er viktig og må videreføres.

En annen kritisk suksessfaktor er at de tre kommunene har *komplementære* men *ikke-rivaliserende* økonomiske profiler. Dette forsterker fordelene ved samarbeidet, og styrker det ønskede «metaklusteret» så vel som den tilhørende felles merkevaren.

*Livskvaliteten og nærheten til Barcelona* nevnes også som en tidlig kritisk suksessfaktor.

Hvordan er så status for CIT's strategiske arbeid og lederskap pr 2013? EIPA valgte å benytte en lignende modell for den strategiske ledelsesprosessen som den i pkt 2.4.1 som utgangspunkt for sin vurdering. Ved å fargelegge de ulike elementene i modellen ut fra hvor bra de ble ivaretatt i starten og hvordan de har utviklet seg, har de laget et leservennlig oversiktsbilde av situasjonen. Hvis fargen i en boks i modellen skifter, har det altså skjedd en endring fra starten til i dag (fra venstre mot høyre). Som vi ser har dette skjedd i enkelte av boksene.



Figur 4. Status for CIT's strategiske samarbeid.

EIPA understreker at særlig det som har skjedd i modellens element "kreativ ledelse", er avgjørende for å forstå hvordan de tre kommunene har oppnådd suksess. Vi ser at kommunesamarbeidet har utviklet seg fra middels (orange) til svært godt (grønt) i denne boksen. Videre er det høy score for hele perioden på bevissthet om identitet, misjon, visjon og strategi, mens man har forblitt bare middels gode på strategiske verktøy/ressurser. *Resultatene* har også beveget seg fra middels til høy score i løpet av perioden, i følge EIPA. Alt i alt viser fargekartet at man har lyktes godt med det man satte seg fore i 2008.

Når det gjelder *framtida*, så markerer 2013 starten på en ny fase i CIT-samarbeidet. Den strategiske planen for 2008 – 2012 er utløpt, og stort sett er altså målene nådd. I følge EIPA viser intervjuene viser at man i planen for 2013-2017 både ønsker å *konsolidere* stillingen og å *utvide* aktivitetene. Dette gjelder særlig følgende områder:

- Kommunene vil lete fram flere områder som kan legges til CIT, for dermed å oppnå stordriftsfordeler. Byutvikling er et område som diskuteres. Et annet er

å utvide det vellykkede næringsforumet i Sant Cugat (Sant Cugat *Tribuna*) til et forum for CIT.

- Det vurderes å gjøre CIT til kommunenes felles *næringsutviklingsselskap*. Dette innebærer å etablere en administrativ enhet for CIT, noe CIT ikke har hatt tidligere. Mens man før har basert seg på ansatte i de respektive kommune i en mer prosjektliggende arbeidsform, får man nå et samspill mellom denne formen og en ny sjølstendig enhet. Dette kan bli krevende, ikke minst fordi man også overveier å invitere næringslivet inn på eiersiden og i styrende organer, og i det hele tatt styrke det offentlig-private partnerskapet.
- Det kan være aktuelt å gruppere eller slå sammen kommunenes tjenesteyting og ressurser. Dette vil kunne utfordre andre interkommunale ordninger kommunene hver for seg deltar i. Samtidig har det utløst en debatt om hvorvidt flere kommuner skal inviteres som medlemmer i CIT.
- Det er sterkt behov for å tilpasse og videreutvikle merkevaren CIT samt hvordan den presenteres i internasjonale kampanjer. En nærmere og mer avklart kobling til Barcelona er ønskelig. Man har en idé om å lansere seg som Barcelonas "Cambridge", dvs en parallell til amerikanske storbyen Boston og nabo-byen Cambridge, som huser de berømte universitetene Harvard og MIT.

## 4.2 Likheter og ulikheter mellom Trøndelag og CIT

Trøndelag ligger langt nord i Europa, mens CIT ligger ved Middelhavet. Trondheim er Norges tredje største by, mens CIT havner langt ute i rekken blant Spanias byer og byområder. Men selv om Trøndelag har omtrent dobbelt så mange innbyggere som CIT, så ligger CIT midt i en region og et storbyområde som er mye større enn Trøndelag. CIT er også sentralt plassert i Europa, med korte avstander til store befolkninger og markeder. Ser man isolert på CIT, har det visse likheter med *Trondheimsregionen*, bl.a. når det gjelder innbyggertall og samlingen av universiteter og forskningsinstitutt. Ønsket om å samarbeide med sine nære naboer er ganske likt, men CIT har nok større klarhet i sine *internasjonale* ambisjoner enn hva Trondheimsregionen har. Trondheimsregionen har på sin side en helt annen *nasjonal* posisjon enn CIT, og større tyngde når det gjelder nasjonale offentlige institusjoner.

En viktig forskjell mellom CIT og *Trøndelag* er *distriktsproblematikken*. I lille CIT er den antakelig fraværende, mens den i det utstrakte Trøndelag rommer store intereseforskjeller, og gir store utfordringer når man skal samles om felles strategier. Av den grunn kan vi anta at spørsmål knyttet til *samfunnsutviklingen* ha relativt større vekt og være mer mangfoldig i Trøndelag enn i CIT, hvor man i strategiarbeidet antakelig vil være mer konsentrert og samlet om *næringsutviklingen*.

I følge EIPA's rapport synes da også samarbeidet i CIT å ha hovedfokus på næringsutvikling og strategier knyttet til dette. De legger riktig nok vekt på *livskvalitet* for innbyggerne, men her synes det som om formålet først og fremst er å skape attraktivitet

i næringssammenheng. I diskusjonen om Trøndelag som strategisk enhet har vi derimot lett etter *helhetlige* strategier, som ivaretar både samfunnsutvikling og næringsutvikling. Plattformen for CIT ligner litt på den som Belboutvalget arbeidet ut fra. Idéene i om å etablere CIT som kommunenes næringsutviklingsselskap basert på offentlig-privat partnerskap også i de styrende organer, har også en viss likhet med det forslaget som Belboutvalget presenterte.

Når det gjelder selve samarbeidsordningene, så synes det å ligge et mye større politisk engasjement bak dem i CIT enn i Trøndelag. Hos begge er de pr i dag hva vi kan kalle "løst koblet" og ganske spredt mht felles aktivitetsområder, men i CIT synes det å være sterkt ønske om å utvikle ordningen til et større og tettere samarbeid i framtida, bl.a. om å hevde seg internasjonalt. I Trøndelag ser det imidlertid ut til at samarbeidet går motsatt vei, og at deltakerne trekker seg tilbake til mer lokale samarbeidsordninger og prosjekt, og engasjerer seg mest der. CIT har ønske om å etablere et felles næringsutviklingsselskap, mens man i Trøndelag for ikke lenge siden la et forslag om noe tilsvarende (Belboutvalget) til side.

Vi har ikke godt nok grunnlag for å karakterisere Trøndelag etter et tilsvarende farge-system som EIPA har brukt for CIT, men gitt det som er nevnt i avsnittet foran ville de fleste boksene for Trøndelag være røde i høyre kant. Mye av fargeutviklingen ville være motsatt den i CIT.

### 4.3 Noe å lære?

Det man først og fremst kan lære av CIT-eksempelet, er at positiv vilje og engasjement på politisk toppnivå er en viktig forutsetning for å få et regionalt eller interkommunalt samarbeid til å fungere og gi resultater. Klare regler for samarbeidet er også nyttig. Kanskje kan man også lære at det er smart å starte med noen definerte konkrete samarbeidsprosjekt som gir direkte gevinst for alle parter. Dermed kan man innkassere noen tidlige seire, og sette positivt fortegn på samarbeidet i folks bevissthet. Slike konkrete samarbeid om praktiske oppgaver gir dessuten ofte en snøballeffekt ved at man finner det praktisk å inkludere flere oppgaver. Samarbeidet utvikler seg i en viss forstand nedenfra.

Det er dette som nå synes å skje i CIT. De ser ut til å utvikle seg fra dagens løst koblede samarbeid til et som er fastere og bredere. I Trøndelag har man ikke på samme måte lagt konkrete oppgaver i bunnen, og har ingen åpenbare seire å vise til i praktisk sammenheng. Motsatt CIT ser Trøndelagssamarbeidet ut til å bevege seg fra noe som i dag er løst koblet mot noe som kan synes ennå løsere.

I CIT synes man å ha tanker for sin videre utvikling som er basert på et sterkt *offentlig-privat* samarbeid. Dette ligner litt på Belboutvalgets forslag til et trøndersk samarbeid om næringsutvikling, som ikke ble godtatt, mye på grunn av legitimitetsproblematikk. Det kan være interessant å studere hvordan CIT's bruk av en slik plattform vil fungere hos dem.

Når det gjelder veien videre for *Trøndelag*, tilsier erfaringene fra Belboutvalget at evt nye forsøk på regional satsing må basere seg på et samarbeid med *offentlig-offentlig* basis. Distriktshensyn er en av grunnene til dette. Det vil imidlertid være avgjørende at man også får en sterk triple helix kobling, noe som betyr at samarbeidet med sentrale aktører innen næringsliv og akademia må få tilstrekkelig plass, og en hensiktsmessig form. Kanskje kan det man gjør i CIT ha interesse her.

*Tenker man **strategisk** på vegne av Trøndelag, kan det også være noe å lære av CIT når det gjelder å profilere seg nasjonalt og internasjonalt, og å ha internasjonale ambisjoner.*

## **Vedlegg 1: Oversikt over de som ble intervjuet i spørreundersøkelsen.**

- **Kolbjørn Almlid**, styreleder, Statnett SF
- **Merethe Storødegård**, adm dir, NHO Trøndelag
- **Tore Sandvik**, fylkesordfører, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- **Knut Fagerbakke**, varaordfører, Trondheim kommune
- **Yngve Brox**, kommunalråd, Trondheim kommune
- **Kristian Dahlberg Hauge**, kommunalråd, Trondheim kommune
- **Ingvild Kjerkol**, fylkesrådsleder, Nord-Trøndelag fylkeskommune, senere: Stortingsrep
- **Einar Strøm**, ordfører, Leksvik kommune, NT
- **Morten Wolden**, kommunaldirektør kultur og næring, Trondheim kommune
- **Kirsten Haugum**, fylkesutviklingssjef Nord-Trøndelag fylkeskommune
- **Karen Espelund**, fylkesdirektør for regional utvikling, Sør-Trøndelag fylkeskommune
- **Jørn A Krog**, fylkesmann, Sør-Trøndelag
- **Inge Ryan**, fylkesmann, Nord-Trøndelag
- **Morten Stene**, ordfører, Namsos kommune, NT
- **Ingvar Tøndel**, Avdelingssjef, Statens Vegvesen avd Sør-Trøndelag
- **Jon Hoem**, daglig leder, Trondheimsregionen
- **Berit Rian**, adm dir, Næringsforeningen i Trondheimsregionen
- **Ulrik Hammervold**, direktør, Innovasjon Norge, Nord-Trøndelag
- **Unni Steinsmo**, adm dir, Sintef
- **Svein Larsen**, adm dir, Proneo AS
- **Tore Bjørkli**, landbruksdirektør, fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- **Håvard Belbo**, konserndirektør for strategi og forretningsutvikling, Nord-Trøndelag E-verk
- **Asbjørn Norberg**, konsernbanksjef, Sparebank 1 SMN
- **Steinar Nebb**, rektor, Høgskolen i NT (HiNT)
- **Johan Hustad**, prorektor for nyskaping, NTNU
- **Gunnar Bovim**, adm dir, Helse Midt-Norge, senere: rektor NTNU
- **Arne Blix**, sjefredaktør, Adresseavisen
- **Arve Løberg**, sjefsredaktør, Trønder-Avisa
- **Sigrid Gjellan**, nyhets- og programsjef, NRK Trøndelag, senere: regionred NRK Trøndelag

Navn	Off sekt	Næring	Akadem	Media	Geografi	Kjønn
Kolbjørn Almlid	x				N	M
Merete Storødegård		x			SN	K
Tore Sandvik	x				S	M
Knut Fagerbakke	x				ST	M
Yngve Brox	x				ST	M
Kristian Dahlberg Hauge	x				ST	M
Ingvild Kjerkol	x				N	K
Einar Strøm	x				N	M
Morten Wolden	x				ST	M
Kirsten Haugum	x				N	K
Karen Espelund	x				S	K
Jørn A Krog	x				S	M
Inge Ryan	x				N	M
Morten Stene	x				N	M
Ingvar Tøndel	x				S	M
Jon Hoem	x				S	M
Berit Rian		x			S	K
Ulrik Hammervold	x				N	M
Unni Steinsmo		x			S	K
Svein Larsen		x			N	M
Tore Bjørkli	x				S	M
Håvard Belbo		x			N	M
Asbjørn Norberg		x			S	M
Steinar Nebb			x		N	M
Johan Hustad			x		S	M
Gunnar Bovim	x				S	M
Arne Blix				x	S	M
Arve Løberg				x	N	M
Sigrid Gjellan				x	SN	K
Sum N=29	18	6	2	3	11N,12S,4ST, 2SN	22M,7K

S = Sør-Trøndelag

N = Nord-Trøndelag

T = Trondheim



## Vedlegg 2: Rapport fra EIPA om Strategisk ledelse i CIT og Sant Cugat

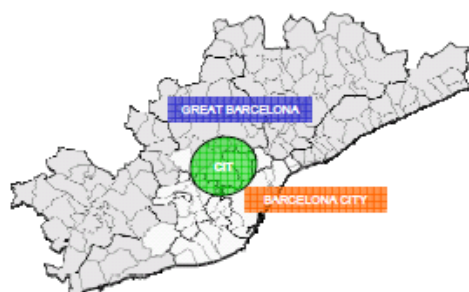


# STRATEGIC MANAGEMENT IN THE CIT AND SANT CUGAT

by Alexander Heichlinger and Oriol Valentí\*

## Introduction

The Catalonia Innovation Triangle (CiT), established in 2008, is the **consortium**<sup>14</sup> for the economic promotion and development of the neighbouring municipalities of Rubí, Cerdanyola del Vallès and Sant Cugat del Vallès in Catalonia (ES), lined up around the highway B-30. The CIT is located 10 km outside of Barcelona and 25 km from Barcelona's international airport.



SOME DISTANCES	km	time
Barcelona	10	10'
International Airport	25	30'
Barcelona Port	25	30'
Skilling	120	1h 30'
Beach	30	30'
Costa Brava (Tossa)	100	1h
Costra Daurada (Sitges)	50	50'
Brussels	1.300	
Madrid	600	
Paris	1.020	

Figure 1 and 2: The CiT geographical location and distances

\* EIPA Expert and Manager EPSA; Assistant EPSA 2013; This report has been produced within the Cooperation Agreement between EIPA Barcelona and HINT/HIST (15 June 2011). To this end, two visits with personal interviews have been carried out. The first one took place on 14 December 2012 with the City Councillors for Economic Promotion of the three cities as well as their technical experts. The second one took place on 26 February 2013 with companies' representatives from Sant Cugat (Sant Cugat Empresarial) and Rubí (CECOT).

<sup>14</sup> According to the Spanish law, a consortium is the legal entity used by public administrations to cooperate among them in matters of common interest.

The origin of the name of this initiative is simple to explain: whereas “Catalonia” refers to the region to which these three cities belong (also signalling the consortium’s willingness to become an international brand), the term “innovation triangle” refers to both the CiT’s mission, i.e. to develop an innovation triangle between universities, research and companies (following the triple helix model) and to the geographical and economic constellation of the three local authorities involved.

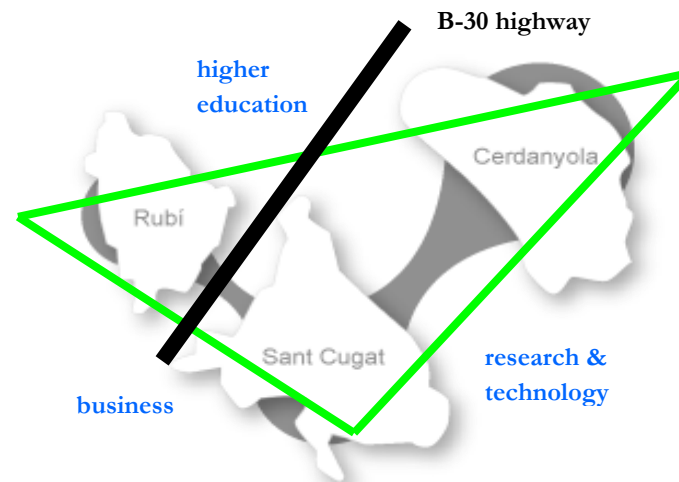


Figure 3: The CiT as a smart/fine mixture of triple helix and geographical city constellation

This non-rival/competitive economic profile of the three cities combined with its physical proximity and connectivity as well as supported by a strong political commitment has led to unite their forces to better promote its economic territory and develop a common strategy.

Whilst Sant Cugat is focused on service companies, the City of Cerdanyola focuses on the innovation and research industry. On the other hand, Rubí has traditionally been a productive industrial city (it is the second city in Catalunya with more industrial surface). Facing similar or shared problems and based on its economic interdependence it became clear that a successful cooperation among the three would be beneficial for all of them.

THE CiT IN FIGURES						
	Population	Companies	Labour force	University students	Specialisation	Main business sectors
<b>Sant Cugat</b>	85.000	2.500	50.000	10.000	Services Technology	Business services, pharma, technology, software
<b>Rubí</b>	75.000	5.000	40.000	0	Industry	Logistics, automation, iron, chemistry
<b>Cerdanyola</b>	60.000	2.500	35.000	50.000	Science and technology	Engineering, pharma, electronics
<b>Total CiT (approx)</b>	<b>220.000</b>	<b>10.000</b>	<b>125.000</b>	<b>60.000</b>	-	-

Figure 4: Relevant data and figures from the three cities and the CiT (C. Brugerolas, 2011)

The CiT represents 3% of Catalonia's GDP, which amounts to €200,323 million (2011). Its population is approx. 220,000 inhabitants and it hosts 10,000 companies that employ nearly 125,000 professionals, 5,000 of which are knowledge workers. There are 60,000 students enrolled in the various university or research centres. This data helps to understand the CiT's **vision**, i.e. to become one of the main European *corridors* of business excellence, technological knowledge and quality of life. This vision was –from the beginning- framed within the EU Lisbon Strategy (lately called EU 2020) “...to become the most dynamic and competitive knowledge based economy in the world”.

### **The CiT: Organisation, Structure and Resources**

The CiT does **not** have any (permanent or legal) **administrative structure** rather it is merely based on a (reiterated) political agreement between the three city halls. This is of paramount importance, since its continuity through time has relied a lot on the good will of the elected representatives of the cities. As a consequence, this also means that *-strictu sensu-* the CiT does not count on any specific autonomous budget, which has a positive effect on the citizens perception in the current time of financial constraints in terms of potential complaints and concerns with regards to creating new bureaucratic bodies and structures.

The **tripartite political structure** of the CiT can be described as agile and flexible and consists of an annual rotating presidency. The discussions and decisions taken by the plenary sessions are then followed up by an executive committee. Each year one of the Mayors is appointed President of the CiT and defines the priorities for the respective period in line with the overall Strategic Plan (2008-2012). The Mayors meet twice a year in the plenary sessions in order to discuss and assess the evolution of the CiT programmes. The Executive Committee which meets on a monthly basis is composed of the three Councilors responsible for the economic promotion of their cities who are supported by the technical experts. The private sector, on the other hand, has only been very recently incorporated into the Progress Committee, which unites the CiT technical experts and the companies' representatives.

Based on the above and as initial stated, the overall costs associated to the CiT's operation is financed separately by three city halls. Each is contributing to the various programmes and actions with a lump-sum of approx. 30,000€ per year which does not include the salaries of public officials working for the CiT. Thus, the CiT is equipped with an “unofficial” **budget** of 90,000 €/year.

### **Objectives and Programmes**

The CiT has five main **objectives**: (i) to boost economic growth and become a European “corridor of excellence”; (ii) to improve the quality of life of people by creating jobs and preserving the environment; (iii) to provide high level of services for businesses and institutions; (iv) to promote the CiT internationally through territorial positioning and a communication plan; and (v) to foster cooperation among public administrations, businesses and universities.

These objectives are translated into four different concrete **programmes/actions**: *Infrastructures and services for mobility; Management of business parks; Telecommunications infrastructures; and Development of advanced services*. The ultimate aim is to facilitate the interrelation among the different CiT nodes as key drivers for innovative initiatives, embarked in a so-called paradigm of “*Meta-cluster*”.



Figure 5: The CiT's priorities and action nodes

The “meta-cluster” is equivalent to redefining all these initiatives as CiT nodes or strategic components of one single initiative. The objective, as mentioned, is to shape these initiatives in nodes from a superior entity – the “**meta-cluster**”.

To this end, several concrete **actions** under this “cluster” model are being implemented. One of the most visible and strategically successful flag-ship projects has been the **sign-posting** of the area (Under programme *Infrastructure and services for mobility*), which has been defined as a pressing need and priority by the city halls. The main rationale behind aligns to the CiT's existence, i.e. if the three cities are to compete internationally they need a joint recognised visibility and a powerful brand. According to some companies' representatives, prior to the sign-posting of the CiT area a proper common economic strategy and policy should be launched in order to give the initiative the right and necessary framework (for actions).

The new signposting, which is (co-)financed by the European Regional Development Fund (ERDF), divides all the business parks from Sant Cugat, Rubí and Cerdanyola in eleven zones which correspond to the eleven road exits that the high-way (B-30) has in this corridor. Every zone which hosts several industrial parks is marked with a code that indicates the position of the zone with respect to the CiT.

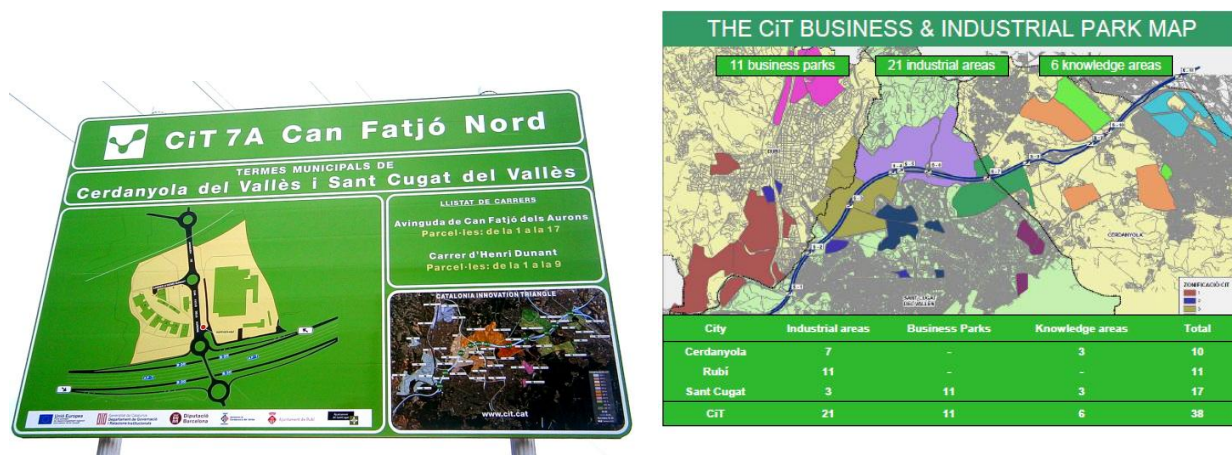


Figure 6 and 7: The CiT's sign-posting flagship project

This new CiT signposting does not affect the official *nomenclature*, nor does it imply that businesses have to change their domicile/residence. It thus does not represent any sort of cost for the companies. The objective of this project is to give the companies a useful tool to help them improve the accessibility and mobility in the area. This largely fits to a more global perspective in which competition across world territories is fierce, and where multinational companies do not care whether a certain land belongs to the City of Sant Cugat or Rubí or whether –for instance- a telecom services is provided by one or the other city hall. What they are concerned with is that their needs are met with the utmost levels (and services) of efficiency and effectiveness as well as legal certainty.

The signposting project can be considered as a first, tangible and reportable success story. However, its best practice is ultimately given once the road signs are completed and placed as well on the highway for its proper identification, which will be a more difficult task since it involves getting the permits from another administrative level, i.e. in this case the Spanish Ministry of Development.

With respect to the Objective (iv), the **regional branding**, all city councillors and companies' representatives agree on the fact that its actions so far were limited and much more needs to be done to reach this goal. The international campaigning has been solely based in a big fair in Munich, a British Airways one-minute video release on its flights and an article on the British Airways magazine. Truth is though that a differentiated and clear (international) positioning of the CiT is still missing, and this would undoubtedly help to promote the area as a genuine European corridor of excellence. In addition, the CiT's website ([www.cit.cat](http://www.cit.cat)) could be more sophisticated and informative as well as include more information in English.

As highlighted before, the CiT counts on excellent universities (Autonomous University of Barcelona, Polytechnic University of Catalonia – Vallès Campus, and International University of Catalonia), research centres (Alba Park, UAB Research Centre, ESADE Creapolis) and business parks (Vallès Technological Park, Sant Joan Business Park, Rubí North Business Park, Rubí South Business Park), which makes it one of the more dynamic and integrated knowledge economic zones in Europe.

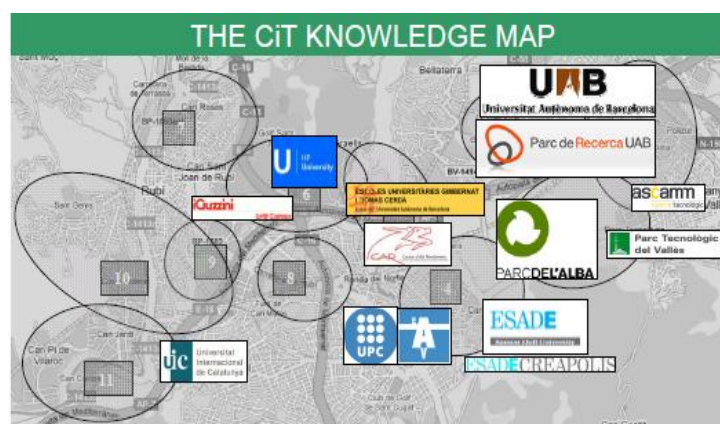


Figure 8: The CiT Knowledge Map

However, the three councillors and companies' representatives are also aware that the CiT's proximity to Barcelona is both an advantage and a disadvantage, as it is one of its key success factors while at the same time it is its main competitor. In this sense, some re-urbanised neighbourhoods of Barcelona (22@, Plaza Europa, or Forum) compete against the CiT to become international technological clusters, so it is not clear how this conflict will be solved. This issue needs to be further addressed.

### **Critical Success Factors and Stories for the CiT during their initial Phase**

Following success factors when analysing the Catalonia Innovation Triangle could be identified:

1.) An excellent **personal relationship** among the City Councillors and Mayors explains that despite their cities are governed by two different political parties the consortium has functioned smoothly and effectively. This factor was especially remarkable when the initiative was launched in 2008, as the three city halls were governed by three different political parties (nationalist conservatives in Sant Cugat, socialists in Rubí and eco-communists in Cerdanyola). In that moment of time, the different approaches to economic policy were substantial, thus to obtain common minimum agreements the commitments shown by the three political actors were remarkable. Moreover, the recent local elections in 2011 could have been a turning point (or its end) for the CiT, since only one of the Mayors was reappointed and the three respective City Councillors were all new in office. Nonetheless, the personal relationship and understanding of the importance of the CiT among the three Councillors (all male) and the three Mayors (all female) continues to work. The **political involvement** and **conviction** of the three city halls in relation to the CiT are unchanged and being converted as a source of pride and ownership.

2.) Although there is a certain healthy competition among the three cities, their **complementary non-rival economic profiles** can be seen as a winning factor. It allows them to benefit from close cooperation and to build the indicated “Meta-cluster” as well as the needed joint brand. To illustrate this assertion, one can demonstrate this with a simple example: many lawyers and consultants from Sant Cugat provide their services to the heavy industry sector in Rubí. Hence, both cities gained from having a common economic promotional policy that enables the area to be more competitive and prosper.

3.) The CiT counts on a **pre-existing business “fabric”**, which helped to make its positioning more credible and to attract new investments. One can highlight in the electronic industry companies like Hewlett-Packard, EPSON, Pioneer, JVC, or Siemens; in health & pharmacy sector, multi-nationals such as Boehringer Ingelheim, Laboratoris Grifols, Roche Diagnostics, or Advancare; in the chemical sector General Electric, Kraft, or FMC Foret; finally, companies like Delphi, Rieter or Ficosa International are operating in the engineering sector. Such pre-conditions allowed the CiT to depart from a different level and reaching maturity in terms of locational and competitive advantages in comparison with other “clusters” or economic areas. There was –in general- no need to first attract such businesses, several of them were already present and operating.

4.) The change of its public/political management model experienced in **Sant Cugat** (2008-2011) and its subsequent know-how on a business-friendly orientation has led this city to assume and exercise a clear **leadership** of the CiT project. In this respect, the Sant Cugat City Council was awarded in 2009 the European Public Sector Award (EPSA) for its project “*Management in Sant Cugat City Hall – Budgeting the Strategy – A New Deal between Political Management and Political Leadership*”, which intended to create a new political and public management culture in which the organisation’s and stakeholders’ involvement were aligned in all processes.

To this end, the City Council restructured their internal management processes according to best practices adopted by the private sector, so that political leaders could base their decisions on reliable and extensive data and they would understand the relationship between resources and objectives. At the same time, where previously budgets were expended, a new cost culture optimised economic resources against objectives, thus promoting a political culture in which good policies were based on good resource management.



This organisational change and new public/political managerial culture in the city included a strong conviction that Sant Cugat can only maintain or increase its competitiveness by establishing or entering into networks with other public and private organisations both in Catalonia and in the wider Europe. As a consequence, a series of different initiatives have been launched, such as the candidacy for the headquarter of the European Institute for Innovation and Technology (EIT) (which finally went to Hungary); the co-investment (€1 million) to attract and create the ESADE Creapolis, an innovation centre to practice “open innovation”; the successful Sant Cugat Tribuna which is a series of bi-monthly events for the business community ([www.tribuna.santcugat.cat](http://www.tribuna.santcugat.cat)), or the creation of and “dominating role” in the Catalonia Innovation Triangle (CiT) itself. According to the political leaders of the transformational process in Sant Cugat its manifest is summarized as:

“Economic development and public management are intrinsically connected in the quest to establish a fertile environment for investment, knowledge and business opportunities. Thus, it is necessary to stimulate cohesion between political behaviour and public policy execution, and its relation to budgetary constraints”.

5.) Last but not least, the CiT global orientation to **quality of life** and **proximity to Barcelona** enables the area to offer not only a business friendly public administration and service but also a family-oriented lifestyle with attractive standards such as (i) an environmental preservation policy; (ii) top cultural, sport and leisure facilities; (iii) highest standard residential areas; and (iv) recognised educational facilities, including international schools.

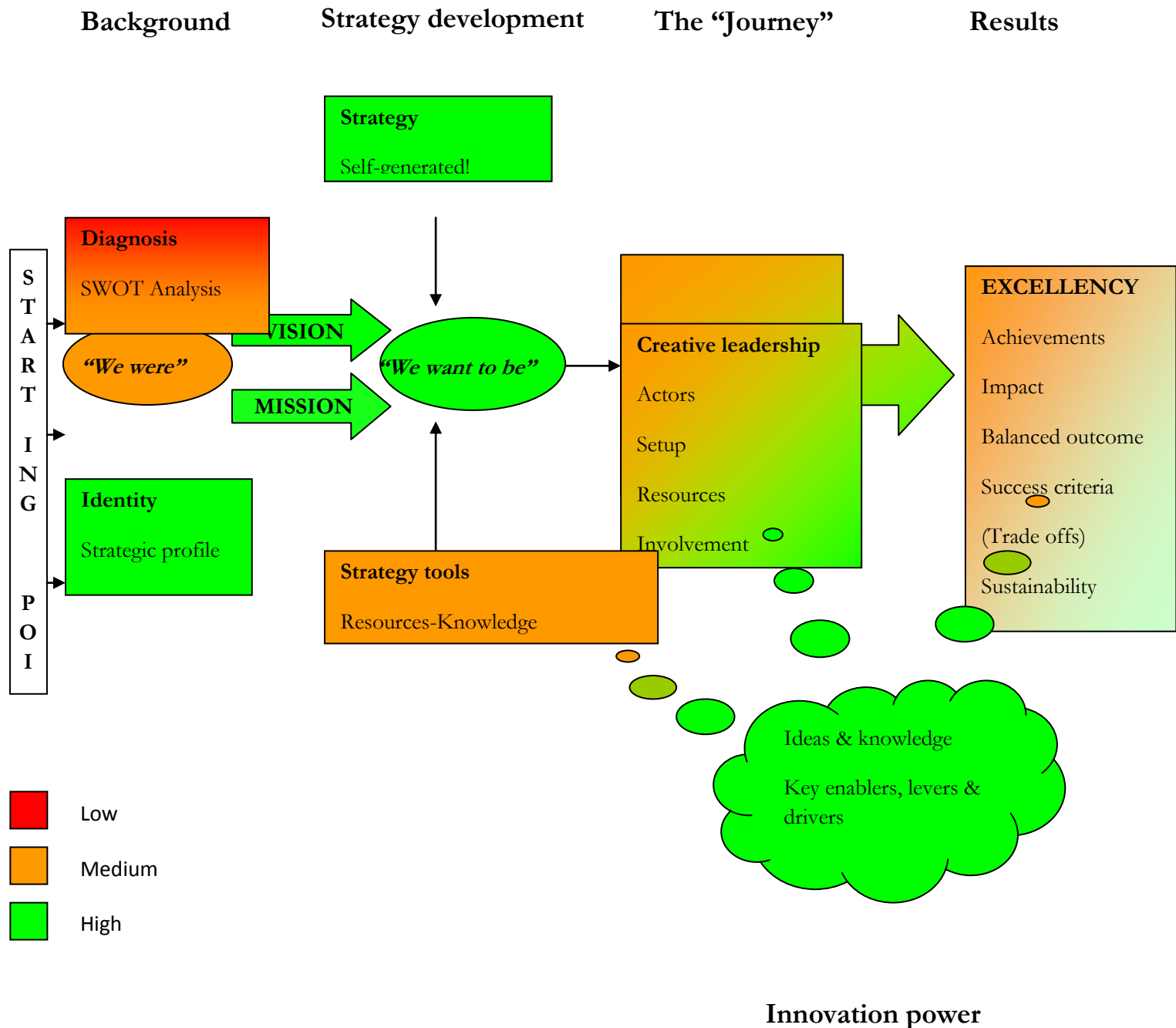
### **The CiT assessed against our Mental “Excellency” Operational Framework/Model**

In order to measure and assess whether the CiT has achieved their set goals and is aware of the grounds and priorities for the next period to come, we have “lend” or relied on an operational model which aims to recognise and highlight the excellent performance of organisations/administrations (as a whole). This mental “excellency” framework (as visualized below) attempts to identify the point from which the entity has disembarked (the “picture” at the starting point): what were the priorities at the moment in time, the several steps and actions pursued to meet the strategic challenges set, what are the results and what is currently being done to maintain – and even improve – its top status, i.e. the sustainability of its success story. The framework is structured around several thematic pillars (i.e. background, strategy formulation, the “journey”, innovation power, and results), which intend to analyse the evolution of the case in question from a chronological and functional point of view. In this sense, the concept of “creative leadership” (J.O. Vanebo) is paramount for understanding how these cities (CiT) have become more successful. Creative leadership should, through stakeholders’ analysis, innovation and implementation, precipitate and enable internal dynamics of organisational change, linking strategies with strategic means through mobilisation of knowledge and relational resources. Furthermore, and as stated by its authors this frame also stresses the importance of strengthening leadership and management as a key factor for being able to pursue (strategic) change and ultimately a better economic performance and development of its territory (as in the case of the CiT).



Without having the intention of pursuing any exhaustive and/or quantitative analysis and evaluation, this model is being used for this report in a simplified manner to assess what factors (as outlined above) were decisive for the CiT and brought it to success, who were the enablers or drivers etc. and finally, what are the emerging or new priorities and issues (as described below) to sustain both its “excellency” and pave the way road for the future.

From the methodological assessment point of view, with a simple “traffic” light system (**red** for *low*, **yellow** for *medium* and **green** for *high*) the authors tried to qualitatively and based on the information (including interviews) and data available identify if the CiT can be claimed as “innovative, efficient etc” as well as encounters positive and important evidence or merits regarding the various elements and dimensions of the mental map, including some key “enablers” which makes it a success (story). In this context, a “green” mark would offer a high and sound performance of the CiT in the respective domain as well as good quality of what it has achieved and the subsequent lessons learnt are demonstrated. The colour “red” would mean that either no actions have been carried out in relation to the framework features, or its initiatives (and deliveries) are judged rather “low”.



Source: Own elaboration; inspired by and adapted from both Prof. Jan Ole Vanebo and Prof Young & E. Padovani.

## **The Future is Now: Possible Next Steps (and Challenges) to (further) Succeed**

2013 is considered both a transitional and decisive year for the CiT, since its 2008-2012 strategic plan now expires. The set objectives at the time were realistic and with reserved ambitions. As a consequence, most of them have been accomplished. There is unanimity in the three city halls and companies representatives on the fact that for the next Strategic Plan (2013-2017) a further consolidation should be guaranteed while at the same time an expansion (of activities) searched, rather than pursuing a step back.

Lessons from the past and based on the conversations show that the new emerging priorities to concentrate on might be the following (they are meant indicative, not exhaustive!):

1.) The three city halls could identify (and then differentiate) more projects of which the **optimal scale** for delivery is the CiT. Examples of this group would be those related to physical, mobility and environment conditions/actions (e.g. infrastructures). In such a situation, a critical mass (or “economy of scale”) is given and can be more efficiently dealt with at CiT level. For instance, it could be envisioned that some –currently separately discussed- urban development and mobility services will be provided by the CiT. A good practice example in this context was the modification of a public bus itinerary in order to arrive to certain bordering areas that were not reached by any public transport line before. With such success stories, the CiT would become a more credible and integrated (economic) system and area for their businesses and citizens. Another such example could be those related to competitiveness services as the well-established business forum Sant Cugat Tribuna, which could be turned into CiT Tribuna.

2.) For the above and –in general- to further consolidate the CiT, the conversations with the councillors brought up an interesting, probably necessary developments: the CiT would become the **economic development agency** of the cities of Sant Cugat, Rubí and Cerdanyola. This approach would not only facilitate –in many cases- the search of optimal scale projects, but also pool both their business and employment services. However, in order to pursue this idea successfully, a new independent and institutional set-up or structure (administrative body) is to be created, albeit the current CiT’s lack of (burocratic) structure has also proven to be convenient so far. If this scenario is to be realized, a more and fixed budget is required plus a team of professional, non-political staff. New financing formulas, such as project-based budgeting, could be put in place in order to give incentives to companies to become members or “fathers” of the new agency with co-decision and/or supervising powers (a public-private formula).

In this context, there is or was certain scepticism among some companies with respect to the concrete deliveries and outcomes of the CiT in their initial phase, while they all acknowledge its great strategic potential. In more concrete terms, they believe that only by increasing its budget and linking it to specific goals more can be obtained. Those interviewed argue that they would (only) agree to (privately) fund specific projects if they were certain levels of its return (ROI). A lot remains to be done (e.g. broad band connection, inter-urban/city transport, joint central purchasing agency, electricity network) is the general agreement and even if only small and concrete steps would be made on a constant basis the CiT would become more credible (and “tangible”) to the entire sector. In any case, it seems more likely that bigger or the international companies may be more available and capable to invest money directly into the CiT’s activity, not only because they are in general terms perhaps facing better the current economic crisis, but also their general sense of what is good for the company/business is equally beneficial for the whole community.

3.) A further “merging” or “grouping” of the cities services and resources may pose a real challenge to **other existing cross-administrative consortiums** or associations to which the three cities belong (such

as COPEVO, Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental<sup>15</sup>). Without prejudice to participating in other initiatives, it should be clear to the three cities which is their priority and where they want to concentrate most of their efforts on. The contrary would mean to risk and diminish the effectiveness of the CiT. Along the same line, a certain debate seems to have been opened with regards to whether it would be convenient (and time) for the CiT to accept new (neighbouring) cities. There might be some candidates with the economic profile complementary to the current CiT partners, but both the quantity and quality needs to be carefully assessed in order to avoid rivalry among cities and to keep the current good common understanding and an integrated brand.

4.) There is a strong need to adapt and further work on the CiT **brand** and its campaigning both on a domestic and on an international scale. A stronger **centralised communication campaign** would increase the brand awareness among stakeholders in the CiT, since many of them do not even know about its existence (except from those in Sant Cugat), as this task has been carried out by the city halls themselves (so far). This fact may explain the disparity of knowledge on the CiT in three cities, thus diminishing the potential beneficiaries of the consortium.

On the other hand, a closer and clearer association with the city of Barcelona -in order to benefit from its brand and international positioning- should be envisaged. In this context, the CiT has an important competitive advantage and good grounds for this approach, namely a well recognised international brand (Barcelona) just 10 km away. Given the geographical proximity to Barcelona, the CiT could position itself as the “Cambridge of Barcelona”. A theoretical comparison seems unenviable: Barcelona-Boston, CiT-Cambridge, Catalonia-Massachusetts. This would call for a smart and powerful strategy. A convenient side-effect would occur with this strategy, i.e. the current often perceived dominance from one CiT partner, the city of Sant Cugat, would erase and be replaced by a more holistic CiT picture.

In conclusion, in their next Strategic Plan (2013-2017) it is the time to decide where Sant Cugat, Rubí and Cerdanyola want to direct their economic destination based on the previous success. It seems clear there is a way forward, namely to integrate those economic policies which can be more efficiently dealt at CiT level and to encourage business to join and co-decide its orientation. Whether or not this will happen depends both on the political (and private sector) will and its **strategic perspective**.

In a nutshell, the future CiT priorities and challenges can be summarized as follows: (i) a partnership-based integrated approach and architecture combined with (continued) strong local leadership and personal level commitment; (ii) to refresh and open mindset on public-private partnerships within the CiT and thus a real and direct private contribution to innovative policies and measures for growth and jobs of the whole area; (iii) to promote the internal regional programme (CiT) by external interactions at the horizontal and vertical levels which do not only focus on their general regional development, but means an engaging increasingly in strategic positioning and branding vis-à-vis their external (including European) environments.

---

<sup>15</sup> In English, Consortium for the Employment and Economic Promotion of Vallès Occidental. It is the consortium integrated by the Catalan Government, 23 city halls and other private and public institutions; the objective is to promote employment and economic activity in the Vallès Occidental region.

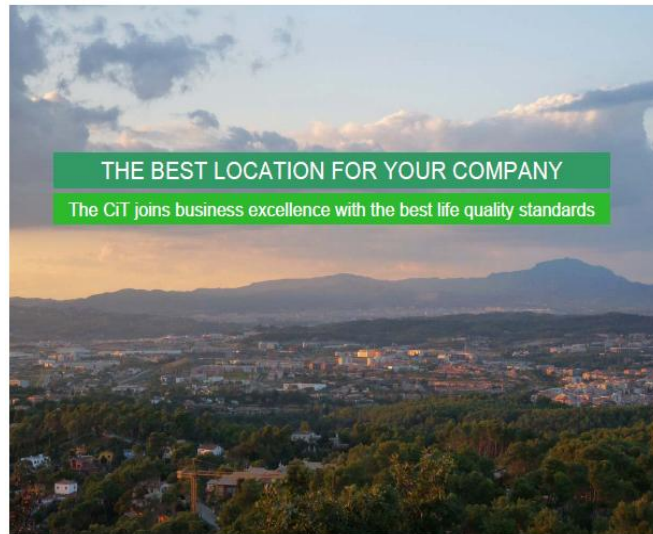


Figure 9: The CiT's (**new/old**) vision

\*\*\*\*\*

#### References:

- Catalonia Innovation Triangle brochure
- Carles Brugarolas' presentation on the CiT, 28 March 2012, under the project "Regional Development Manager (RDM) Programme", Module "Regional Development and Competitiveness", organised by the European Institute of Public Administration.
- Sant Cugat Testimony in the EIPA publication on *EPSA Trends in Practice: Driving Public Sector Excellence to Shape Europe*, EIPA 2011
- [www.cit.cat](http://www.cit.cat)
- European Public Sector Award content management system.
- [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)
- On-site visits and interviews
- Bilbao's project: "Excellency in Local Public Management in Europe" (2012)

## Vedlegg 3:

# Intervjuguide

---

### Formål med intervjuet:

Spørreundersøkelsen er del av forskningsprosjektet «Trøndelag som strategisk enhet? – En teoretisk og empirisk utforskning av regional utviklingsledelse i Trøndelag». Her skal vi kartlegge oppfatningen hos sentrale utviklingsaktører i Trøndelag om viktige elementer og sammenhenger i et institusjonalisert regionalt utviklingssamarbeid. Undersøkelsen skal også brukes i en komparativ studie mellom Trøndelag og *Catalonia Innovation Triangle*.

### Den intervjuedes bakgrunn og rolle i regionalt utviklingsarbeid

Beskriv kort ditt arbeid og din funksjon i Trøndelag med relevans til regionalt utviklingsarbeid (generell informasjon til den som skal behandle data).

### Strategisk diagnose

- (Etter forklaring av hva vi mener med «strategisk enhet»): Er Trøndelag som strategisk enhet en god idé? – Og i så fall: hva er merverdien av å opptre som en slik strategisk enhet?
- Hvilke utstrekning bør den strategiske enheten som Trøndelag inngår i, ha?
- Hvilken betydning har det at staten har organisert mange av sine virksomheter slik at Trøndelag er del av *større* enheter (f.eks Midt-Norge)
- Hva ser du som de viktigste strategiske utfordringene i Trøndelag generelt og innenfor ditt saksfelt spesielt?
- Har du inntrykk av at man i Trøndelag har en klar og omforent felles Misjon?

### Institusjonelle forutsetninger

- Kartlegging og identifisering av nøkkelinteressenter; hvem er de viktigste aktørene/(stakeholders) i Trøndelag?
- I hvilken grad kan de bidra med en felles stemme i det strategiske arbeidet?
- Noen som burde være involvert, men som ikke blir det?
- Har man tilstrekkelig maktbase for å gjennomføre utviklingsstrategier?
- Hvordan står det til i Trøndelag med ressurser og kunnskap til å møte de strategiske utfordringene med?
- Har man tilstrekkelig finansiell basis?
- Får arbeidet med Trøndelags regionale utvikling forståelse og normativ støtte?
- Hvem kan reise flagget for et sterkere Trøndelag?

### **Oppslutning om Trøndelag som strategisk enhet**

- Vil en mer samlet opptreden fra et «forent» Trøndelag få applaus fra folk i regionen?
- Hvordan/i hvor stor grad informeres og konsulteres det om Trøndelags regionale utviklingsarbeid?
- Hva med medias rolle i å skape «Trøndelagsbevissthet»?
- Hva er de viktigste «Trøndelags»-arenaene?

### **Resultater av det regionale samarbeidet i Trøndelag**

- Måloppnåelse i forhold til innsats for sentrale interessenter?
- Hva er oppnådd for innbyggerne?
- Hva er oppnådd for næringslivet?
- Samfunnsmessige fordeler?

### **Annet**

- Hva skjer med det regionale utviklingsarbeidet hvis fylkeskommunene blir nedlagt?